

Ruimte voor veiligheid

Eindrapport 2021

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

*“Ik draag u op om het veiligheidsbewustzijn en de veiligheidsketen in uw organisaties te verbeteren.” **

* Ministerie van Defensie, *Aanwijzing Gereedstelling CDS 2019-2024*, 12 februari 2019, p. 5.
Met de Aanwijzing Gereedstelling CDS (AGCDS) wil de Commandant der Strijdkrachten (CDS) tot een integrale aansturing komen van het operationele gereedstellingsproces, inclusief de daarvoor beschikbare middelen.

Eindrapport 2021

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

Colofon

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Juni 2021

Gerdi A. Verbeet, voorzitter

Ir. Josette van Doorn-Spronken, commissielid

Prof. dr. Ira Helsloot, commissielid

Luitenant-generaal der mariniers b.d. Ton van Ede, commissielid

Drs. Michael Mekel, rapporteur

Desi van de Laar, MA LLM, ambtelijk secretaris

info.visitatiecommissie@mindef.nl



*Dit icoon markeert
veelgehoorde uitspraken*

Voorwoord

Dit eindrapport van de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid draagt als titel *Ruimte voor veiligheid*. Want veiligheid bij Defensie heeft ruimte nodig.

Ruimte op de agenda op alle niveaus binnen Defensie, aan de basis en aan de top. Het doel zou moeten zijn om als het over veiligheid gaat scherpe keuzen te maken, dus soms ook zeggen wat je niet gaat doen. Maar ook SMART-doelen formuleren en de voortgang op de voet volgen.

Ruimte voor opleidingen en op peil houden van de kwalificaties, daarbij geholpen door professionals die ruimte krijgen én voelen om hun vak goed uit te oefenen.

Ruimte voor indicatoren, trends en het leren van praktijkervaringen, maar ook ruimte voor de uitvoering om met argumenten en feiten eigen accenten te kunnen leggen.

Ruimte voor de bevoegdheid om soms gemotiveerd af te wijken van regels, en daarover verantwoording durven af te leggen.

Beslissingsruimte voor de commandanten om hun verantwoordelijkheid voor veiligheid waar te kunnen maken.

Letterlijk ruimte voor goede leef- en werkomgeving van de manschappen.

Ruimte voor risico's en het maatschappelijk debat daarover. Dat vereist dat er voldoende vertrouwen is, dat er de bereidheid is en durf om te benoemen wat 'de risico's van het vak' zijn.

Ruimte om na te denken hoe we omgaan met de gevolgen van corona voor de krijgsmacht. Wat kan corona ons leren over het omgaan met risico's, de r-factor van Defensie?

En niet in de laatste plaats financiële ruimte, de noodzaak om langjarig door te gaan met investeren in veiligheid.

We hebben zelf als Visitatiecommissie alle ruimte gekregen om bij Defensie ons werk te doen, we waarderen dat al onze gesprekspartners open en eerlijk met ons het gesprek over veiligheid wilden aangaan! Wij danken:

de bootsman op de Zr.Ms. Rotterdam,

de sergeant-majoor op de schietbaan in Schaarsbergen,

de medic die is ingezet in de Covid-19- en IC-zorg,

de monteur van de laatste F-16,

de wachtmeester op Schiphol,

de inkoper, de opleider, de onderzoeker, de beleidsmaker, de mensen van de medezeggenschap,

de commandanten,

de minister, de staatssecretaris, de secretaris-generaal, de Commandant der

Strijdkrachten, de directeur Veiligheid, en al die andere vrouwen en mannen, burgerpersoneel en militairen die de tijd namen om ons te informeren.

We hebben in ons werk veel gezien en gehoord. We hebben even geproefd van het leven op de legerplaats, de vliegbasis en aan boord. Geroken aan het werk van de manschappen. We hebben een groot hart voor Defensie, maar we maken van ons hart geen moordkuil: in dit rapport zeggen we precies wat we vinden. Zoals het ook tegen ons is gezegd.

Ik wil mijn dank uitspreken aan de leden van de Visitatiecommissie die zich met hart en ziel van deze mooie taak hebben gekweten. En aan onze altijd alerte deskundige secretaris, onze scherpzinnige, kritische rapporteur en zorgvuldige, betrokken secretaresse. Zonder hen hadden we dit niet kunnen volbrengen.

Defensie staat bekend als een hiërarchische organisatie. Het goed volbrengen van de opdracht staat centraal. Defensie is ook een organisatie met een soms ondoorgrondelijke bureaucratie, met een wirwar aan regels, waarin eindeloos veel wordt overlegd. Op de omslag van dit rapport staat een citaat uit de AGCDS. Voor wie net als ondergetekende niet goed uit de voeten kan met afkortingen: AGCDS staat voor Aanwijzing Gereedstelling CDS, een document dat inmiddels is vervangen door de AGDEF (Aanwijzing Gereedstelling Defensie). Met de aanwijzing geeft de Commandant der Strijdkrachten (CDS) aan hoe hij operationele gereedstellingsproces aanstuurt, inclusief de daarvoor beschikbaar middelen. De opdracht is duidelijk: “Ik draag u op om het veiligheidsbewustzijn en de veiligheidsketen in uw organisaties te verbeteren.” Ik voeg daar als voorzitter van de Visitatiecommissie aan toe:

Met volle kracht vooruit!

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Gardereren, 1 juni 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	6
I. Beschouwing over drie jaar Defensie en Veiligheid	7
II. Belangrijkste conclusies visitatiejaar 2020-2021	13
III. Bevindingen visitatiejaar 2020-2021	18
1. Inleiding	18
2. Terugblik op het Jaarrapport 2020	19
3. Visitatiejaar 2020-2021: voortgang plan van aanpak <i>Een veilige defensieorganisatie</i>	21
3.1 Vier maatregelen nog niet gereed	21
3.2 Beleid en wat de praktijk ervan merkt	25
4. Veilig werken in de defensiepraktijk	28
4.1 Inzet en omgang Defensie bij Covid-19	28
4.2 Juiste middelen: gehoorbescherming en VOSS	29
4.3 Commandanten en hun verantwoordelijkheid voor veiligheid	30
4.4 Personele vulling, functieroulatiesysteem en functieduur	32
4.5 Lerende organisatie	34
4.6 Fysieke veiligheid	34
4.7 Sociale veiligheid	36
4.8 Gezonde medewerkers	38
4.9 Risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's)	39
5. Doorontwikkeling veiligheid bij Defensie	40
Bijlage 1	42
Uitgangspunten van de Visitatiecommissie	
Bijlage 2	43
Advies overdracht werkzaamheden Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid	
Bijlage 3	46
Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen visitatiejaar 2020-2021	

Inleiding

De Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (hierna: de Visitatiecommissie) is ingesteld bij besluit van de minister van Defensie van 13 september 2018¹, naar aanleiding van de motie Bruins Slot c.s., aangenomen op 14 juni 2018.²

De Visitatiecommissie heeft tot taak jaarlijks op onafhankelijke wijze de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie*³ voor de periode 2018–2020 te toetsen. Daartoe heeft zij een tussenrapportage (januari 2019), twee jaarrapportages (juni 2019 en juni 2020) en deze eindrapportage, tevens de laatste jaarrapportage, uitgebracht.

Visitatie is een algemeen toegepaste methode voor kwaliteitsverbetering. In het geval van Defensie is het doel van een visitatie dat een externe en onafhankelijk visitatiecommissie, op grond van de aangeleverde documenten en eigen bevindingen, zich een beeld vormt van de kwaliteit van de professionals en de organisatorische eenheid. Door visitatie wordt feedback gegeven en worden aanbevelingen gedaan ter verbetering. Het leereffect van de visitatie staat hierbij voorop. De Visitatiecommissie wil Defensie een spiegel voorhouden, zij kijkt van buiten naar binnen.

Deze eindrapportage bestaat uit drie delen. In het eerste deel maakt de Visitatiecommissie aan de hand van haar rapportages de balans op van drie jaar Defensie en Veiligheid. Het tweede deel bevat de belangrijkste conclusies over het visitatiejaar 2020-2021. De conclusies zijn gebaseerd op bevindingen van de Visitatiecommissie die in het derde deel zijn weergegeven. De bevindingen zijn voor wederhoor aan Defensie voorgelegd.

¹ Besluit nr. BS2018014803, gepubliceerd in de Staatscourant nr. 52801 van 17 september 2018.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 X, nr. 113.

³ Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 919, nr. 4.



Beschouwing over drie jaar Defensie en Veiligheid

Het werk van militairen is veeleisend. Defensie is een organisatie die haar taken moet uitvoeren onder vaak gevaarlijke omstandigheden. Om goed toegerust te zijn voor hun taak, moeten defensiemedewerkers goed zijn voorbereid: opleiden, trainen, oefenen. In de risicovolle omgeving waarin defensiemedewerkers werken, is het van groot belang dat risico's zo goed mogelijk worden beheerst. Vermijdbare incidenten moeten daadwerkelijk worden vermeden. Niet alleen de inzet van defensiemedewerkers tijdens missies, maar ook hun opleiding, training en oefening moeten zo veilig mogelijk zijn.

Soms gaat het mis. Verschillende incidenten zijn onderzocht door externe commissies, zowel op het gebied van fysieke als sociale veiligheid. De aanbevelingen van deze commissies hebben geleid tot het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* (mei 2018). Defensie wil hiermee zoveel mogelijk vermijdbare incidenten voorkomen. Toch beseft iedereen dat niet alle incidenten zijn te vermijden. De omgeving waarin Defensie actief is, is nu eenmaal risicovol.

De Visitatiecommissie heeft gedurende drie jaar de ontwikkeling van veiligheid bij Defensie gevolgd. Tijd om de balans op te maken.

Meer aandacht voor veiligheid

De eerste observatie van de Visitatiecommissie is dat veiligheid fors meer aandacht heeft gekregen bij Defensie. Niet alleen het plan van aanpak (mei 2018) is daar een voorbeeld van. De SG-Aanwijzing 007 (december 2018) actualiseert het VGM-management uit 2009.⁴ Met een strategisch vastgoedplan (april 2019) wordt geïnvesteerd in gebouwen en is geld beschikbaar om achterstallig onderhoud in te halen en (brand)veiligheid te verbeteren.⁵ In de Aanwijzing Gereedstelling CDS wordt in opvolgende jaren opgedragen het veiligheidsbewustzijn en de arbeidsomstandigheden (fysiek en sociaal) te verbeteren.⁶ *De Agenda voor Veiligheid* (2020) en de nota *Sturen op veiligheid*⁷ (2020) beogen de grondoorzaken van onveiligheid aan te pakken en plannen en activiteiten te concretiseren om veiligheid verder te verbeteren, onder meer aan de hand van KPI's.⁸ In het Veiligheidscomité bespreken de commandanten van de zeven defensieonderdelen onder leiding van de secretaris-generaal maandelijks de veiligheid bij Defensie aan de hand van beleidsstukken, onderzoeken en bevindingen van toezichthouders. Met oprichting van de Directie

⁴ VGM staat voor veiligheid, gezondheid en milieu.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 919, nr. 35.

⁶ AGCDS 2019-2024 van februari 2019, AGDEF 2020-2025 van september 2019 en AGDEF 2021-2026 van september 2020.

⁷ BS2020013163.

⁸ KPI staat voor kritische prestatie indicator.

Veiligheid en de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) is het de bedoeling dat er meer sturing en toezicht is op veiligheid bij Defensie. Defensieonderdelen maken tal van plannen om op een veelheid van aspecten veiligheid te verbeteren. In opleidingen wordt steeds meer aandacht besteed aan veiligheid en veiligheid moet een vast onderdeel worden van de bedrijfsvoering bij Defensie. En in de vele gesprekken die de Visitatiecommissie op alle niveaus binnen Defensie voerde hoorde zij dat veiligheid meer dan vroeger onderwerp van gesprek is en hoger op de agenda is gekomen. De Visitatiecommissie ziet al met al een positieve trend dat Defensie in toenemende mate waarde hecht aan veiligheid.

Wat er volgens de Visitatiecommissie moet gebeuren

Hoewel Defensie dus meer aandacht heeft voor veiligheid, is de Visitatiecommissie niet op alle fronten tevreden over de aanpak. Reden voor de Visitatiecommissie om op basis van haar bevindingen en haar expertise Defensie in dit afsluitende rapport te adviseren op de volgende punten.

1. Deskundigheid in de organisatie en aan de top

De Visitatiecommissie constateert dat de veiligheidscapaciteit is vergroot, maar dat de veiligheidsorganisatie nog niet helemaal is gevuld en er bijvoorbeeld niet genoeg capaciteit (in termen van kennis, kunde en bezetting) is om veiligheidsaudits uit te voeren. Defensie staat voortdurend voor de uitdaging voldoende én voldoende gekwalificeerde veiligheidsmensen aan te trekken. De Visitatiecommissie vindt het belangrijk dat de werkvloer is voorzien van de juiste kennis en kunde op het gebied van veiligheid, dat de beleids- en toezichtscapaciteit op orde is en van voldoende niveau, en dat er wordt gezorgd voor voldoende onderzoekscapaciteit om zo een lerende organisatie te kunnen worden.

Het functieroulatiesysteem werkt contraproductief voor functionarissen op sleutelposities. Snelle roulatie zorgt voor lager kennishaveau en minder continuïteit. Beter is het om mensen tenminste vier jaar op functie te houden. Deskundigheid op de werkplek houdt dan ook in dat hun functieduur wordt verlengd.

2. Veiligheidsbeleid: niet meer, maar beter en in verhouding tot het risico

De Visitatiecommissie neemt waar dat er mooie initiatieven plaatsvinden op het gebied van veiligheid bij Defensie, maar ook dat er onvoldoende structuur is in de aanpak om geborgd verder te komen. Ook ziet de Visitatiecommissie onvoldoende realisatievermogen om het beleid in praktijk te brengen. Veiligheid is niet geholpen met nieuwe plannen nog voordat oude plannen goed en wel zijn ingevoerd en geëvalueerd.

Veelheid van plannen

De Visitatiecommissie ziet dat de defensieorganisatie heel goed is in maken van plannen, veel plannen. Er wordt veel inzet gestopt in planvorming, ook wanneer er een relatief klein risico wordt gelopen. De geproduceerde plannen hangen onderling niet altijd samen en zijn soms zo omvangrijk dat de vraag gerechtvaardigd is

hoe zich het beleid tot de praktijk verhoudt. Volgens de Visitatiecommissie kunnen veiligheidsplannen enerzijds beperkter wat betreft omvang, anderzijds completer met mensen, middelen en tijd. Oftewel: plannen maken die je waar kunt maken.

Beter beleid

Het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* heeft de aanzet gegeven voor de beleidskoers die Defensie wil varen: veilig werken wordt de norm. Maar volgens de Visitatiecommissie is er een aantal redenen waarom het plan van aanpak niet aan een substantiële verbetering van veiligheid heeft bijgedragen. Om te beginnen is het plan van aanpak vooral gericht op de veiligheidsorganisatie en minder op het organiseren van veiligheid. Ook ziet de Visitatiecommissie dat het plan van aanpak via de leidinggevendenden in de organisatie is gebracht zonder voldoende aandacht voor de uitvoering en sturing. En ten slotte is het plan van aanpak zelf niet voorzien van een meetinstrument en er zijn geen meetbare doelen gesteld.⁹ Met betrekking tot het plan van aanpak lieten de bewindslieden van Defensie de Tweede Kamer het volgende weten: *“Een stevige sturing, een duidelijke koers en haalbare jaarlijkse doelstellingen zijn belangrijke randvoorwaarden om te realiseren dat veilig werken de norm wordt.”*¹⁰ Maar naar de mening van de Visitatiecommissie heeft het plan van aanpak niet aan deze voorwaarden voldaan. Dat moet beter en de Visitatiecommissie geeft hierna aan hoe het volgens haar ook kan.

Verwachtingen waarmaken

Defensie wil met de *Agenda voor Veiligheid* het veiligheidsbeleid doorontwikkelen dat met het plan van aanpak is ingezet. De *Agenda voor Veiligheid* benoemt vijf grondoorzaken voor onveiligheid, te weten: deskundigheid op de werkplek gegarandeerd, zeggenschap commandanten op niveau, balans tussen uitvoering en ondersteuning hersteld, werk- en leefomgeving op norm en risicomanagement ingevoerd. Op verzoek van de CDS hebben de defensieonderdelen plannen ingediend waarin ze aangeven wat er moet gebeuren aan de grondoorzaken, hoe ze dat gaan aanpakken en hoeveel dat moet kosten. De plannen die de Visitatiecommissie heeft gezien zagen er bemoedigend uit, maar het resultaat vindt de Visitatiecommissie teleurstellend: geld voor de plannen is er niet, de uitvoering van de plannen staat op een laag pitje en een nieuw ondersteunend IT-systeem voor integraal risicomanagement laat jaren op zich wachten.

3. Opleiden en leren

In het plan van aanpak neemt veiligheid in opleidingen een belangrijke plaats in. Maar de Visitatiecommissie constateert dat het oppakken van de maatregel lang heeft geduurd en dat er nog veel voor nodig is om veiligheid in opleidingen goed te borgen. Defensie zet met haar beleid in op cultuurverandering. Dat kan naar de mening van de Visitatiecommissie niet los worden gezien van het opleidingscurriculum. Volgens de Visitatiecommissie moet er fors meer ruimte worden gegeven aan veiligheid in opleidingen. Dit houdt onder meer in voldoende tijd voor opleidingen, goede docenten die bestendig op functie blijven en niet iedere keer moeten rouleren, goed opleidingsmateriaal, een goede opleidingsomgeving en aansluitende leerlijnen.

⁹ Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, *Het begin is er... Maar het is te vroeg om tevreden te zijn*, Jaarrapport 2019, juni 2019.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 919, nr. 24, p. 3.

Defensie wil een lerende organisatie zijn. Te vaak heeft de Visitatiecommissie kennisgenomen van voorbeelden waarin leren en straffen door elkaar lopen. Doe daarom bij incidenten een voorvallenonderzoek naar de feiten en niet de fouten. En zet het strafrecht in als *ultimum remedium*, iets dat slechts wordt ingezet nadat is gebleken dat andere maatregelen niet voldoende effect hebben gehad.

4. Open en eerlijk communiceren over risico's, intern en naar buiten toe

De Visitatiecommissie hecht aan het belang van risicocommunicatie, omdat het van grote invloed is op de verwachtingen intern en extern over het daadwerkelijk accepteren van risico. En daarmee ook op hoe veiligheid bij Defensie wordt ervaren. De Visitatiecommissie beveelt aan te investeren in risicocommunicatie bij Defensie. Belangrijk doel van risicocommunicatie is dat mensen op de hoogte zijn van risico's bij Defensie. Gebrekkige communicatie over met name onzekere risico's kan leiden tot sociale onrust bij Defensie en daarbuiten en een gebrek aan vertrouwen in Defensie, politiek en bestuur. Een publieksgerichte aanpak die rekening houdt met verschillende opvattingen over risico's kan het debat over risicoacceptatie verbeteren. Duidelijke en accurate informatie over risico's draagt bij aan weloverwogen oordelen en keuzes. Goede informatie is ook belangrijk zodat Defensie, politiek, bestuur én samenleving keuzes kunnen maken over de aanvaarding van risico's.

Betrek bij het open en eerlijk communiceren over risico's ook de inzichten over de risico-regelreflex bij maatregelen over veiligheid. Defensie heeft soms de neiging zware en breed opgezette maatregelen (meer regels, strengere controle) te nemen om een nieuw risico te beheersen of om herhaling van een incident te voorkomen. Vaak tegen hoge kosten voor het beleid en een afnemend rendement in de verbetercurve. Dikwijls ook gepaard gaan onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en onrealistische verwachtingen. De Visitatiecommissie geeft het voorbeeld van een maatregel om holsters te verbieden die onveilig werden bevonden. Wordt zo'n besluit genomen, dan speelt een ander risico op, namelijk dat militairen hun wapen moeten meenemen en vervoeren zonder holster. De vraag is dan of een maatregel om een risico te beheersen (verbod op een onveilig holster) niet tot een groter risico leidt (onveilig vervoer van wapens). Waar het om gaat is het op rationele gronden risico's identificeren, het afwegen tegen andere risico's, en het zo nodig accepteren van risico's. En dat bij het nemen van maatregelen kosten en baten worden afgewogen. Zorg dus voor proportioneel veiligheidsbeleid en neem verantwoordelijkheid als top om bepaalde (kleinere) risico's te aanvaarden. Maak daarbij onderscheid naar operationele veiligheid versus veiligheid in de reguliere bedrijfsvoering.

5. Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid

De commandant is verantwoordelijk voor veiligheid, maar kan die verantwoordelijkheid niet altijd waarmaken. De zeggenschap van de commandanten is door bezuinigingen en centralisatie beperkt. Er is een grote afhankelijkheid van interne gecentraliseerde diensten (vastgoed, inkoop en personeel) en producten en diensten worden soms niet of niet op tijd geleverd. Dat ligt niet aan de mensen die werken bij gecentraliseerde diensten, maar aan het systeem. Aan de voorkant ontbreekt het aan beheersing van de vraag, aan de achterkant is er onvoldoende budget of blijkt dat prioriteiten niet goed zijn gesteld. Het resultaat is een breed gevoel van onvermogen. Dat werkt demotiverend en in enkele gevallen kan dit ook leiden tot gelatenheid.

Commandanten zijn de afgelopen jaren in staat gesteld om kleine aankopen te doen ter verbetering van hun bedrijfsvoering, onder andere op het gebied van veiligheid, de zogenoemde ZKA-regeling.¹¹ De Visitatiecommissie ontvangt echter signalen dat deze regeling wordt ingeperkt (controle vooraf) en maakt zich zorgen of deze regeling wel bestand is tegen financiële krapte als die zich voordoet.

In essentie komt het er volgens de Visitatiecommissie op neer dat je commandanten niet verantwoordelijk kunt maken voor iets wat ze niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Dit houdt in dat het beleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de commandant opnieuw moet worden bezien, in samenhang met het functioneren van gecentraliseerde diensten voor vastgoed, inkoop en personeel.

Hoe het volgens de Visitatiecommissie ook kan



Veiligheidsbeleid is alleen effectief als het gebaseerd is op feiten, indicatoren en trends. Niet beleid op incidenten, maar op categorie incidenten die het vaakst voorkomen. Start met het meten van onveiligheid (het meten van veiligheid is heel moeilijk). Stel vervolgens centraal de hoofddoelen vast en besluit **wat** je wilt bereiken. Vraag de defensieonderdelen **hoe** ze dit gaan doen in hun jaarplannen en daag ze uit om te meten of hun plannen SMART zijn. Als er behoefte is aan instrumenten zoals risicomanagement, opleiding of gedragsinterventie, zorg er dan voor dat die beschikbaar zijn. Beleg taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau en herzie in dit verband de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van commandanten in samenhang met de afhankelijkheid van gecentraliseerde diensten. Zorg snel voor een goed *safety management* systeem en adequate IT-ondersteuning. Zorg voor het monitoren van de uitvoering en stuur waar nodig bij (PDCA). Zet in op systeemtoezicht. Het uitvoeren van plannen kost geld dat beschikbaar moet zijn. Kan niet alles worden gehonoreerd, aanvaard dan dat een bepaalde mate van onveiligheid blijft bestaan. Voldoe bij dit alles aan goed verwachtingenmanagement. Maak intern en voor de buitenwereld helder welke risico's in het geding zijn en welke risico's worden geaccepteerd. Wees hierin eerlijk en consistent naar de samenleving, het parlement en het eigen personeel.

¹¹ ZKA staat voor zelfstandige kleine aanschaf.

Vooruitblik

Het werk van de Visitatiecommissie zit erop, maar veiligheid bij Defensie is nog lang niet af. Daarom kijkt de Visitatiecommissie ook vooruit.

De Visitatiecommissie heeft de minister van Defensie geadviseerd over de overdracht van haar werkzaamheden.¹² Volgens de Visitatiecommissie zijn daarvoor twee zaken van belang: dat Defensie zelf beoordeelt in hoeverre het organiseren van veiligheid systematisch plaatsvindt en dat beleid, toezicht en handhaving doorontwikkelen tot effectieve toepassing en naleving van veiligheid bij Defensie. De Visitatiecommissie voegt daaraan de observatie toe dat een externe aanjager volgens veel van de gesprekspartners veel heeft betekend voor veiligheid bij Defensie.

Het begin is er om veiligheid te verbeteren, maar Defensie is nog niet aan het einde van dat begin en er is ook niet genoeg reden om tevreden te zijn. Het plan van aanpak mag zo goed als afgerond zijn, maar de *Agenda voor Veiligheid* dreigt spaak te lopen. Belangrijke onderwerpen zoals veiligheid in opleidingen en het op norm krijgen van de werk- en leefomgeving zijn trajecten van een lange adem waar een versnelling op moet, evenals op een ondersteunend IT-systeem voor integraal risicomanagement. De Visitatiecommissie ziet het als een noodzaak dat er voldoende financiële ruimte is om langjarig door te gaan met investeren in veiligheid bij Defensie. En bovenal moet Defensie zelf ruimte scheppen voor veiligheid.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 919, nr. 76.



Belangrijkste conclusies visitatiejaar 2020-2021

Inleiding

Ondanks de beperkingen van de coronamaatregelen heeft de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid in haar laatste visitatiejaar opnieuw vele gesprekken gevoerd met personeelsleden uit alle lagen van de organisatie. De Visitatiecommissie is onder de indruk van de bevologenheid om de Defensieorganisatie veiliger te maken. Er wordt hard gewerkt en de Visitatiecommissie ziet dat terug in een positieve trendontwikkeling. Dat gezegd hebbend: Defensie moet nog veel werk verzetten. Er is volgens de Visitatiecommissie nog veel ruimte om veiligheid te verbeteren.

Op grond van haar bevindingen (zie hierna, onder III) komt de Visitatiecommissie tot de volgende conclusies.

Conclusies over voortgang plan van aanpak

De Auditdienst Rijk (ADR) evalueert de veertig maatregelen van het plan van aanpak Een veilige defensieorganisatie. Om dubbel werk met de ADR-evaluatie te voorkomen heeft de Visitatiecommissie niet alle maatregelen onderzocht, maar specifiek gekeken naar vier maatregelen van het plan van aanpak die niet gereed zijn binnen de gestelde termijn, te weten over veiligheid in opleidingen en veiligheidscapaciteit.

De Visitatiecommissie stelt vast dat het thema **veiligheid in opleiding** de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Maar het heeft lang geduurd om het onderwerp goed en wel op gang te brengen: al met al zijn er drie jaar verstreken sinds het plan van aanpak.¹³ De Visitatiecommissie is dus bezorgd over het tempo waarin het wordt gerealiseerd. Dat is niet het enige: het personeelsverloop is groot, het aanbod is gefragmenteerd, er is druk om opleidingen in te korten en het lerend vermogen van opleidingsinstituten kan beter. Veiligheid in opleidingen is volgens de Visitatiecommissie gebaat bij regie, afstemming, capaciteit, budget en tempo.

Wat men concreet merkt van het plan van aanpak is dat de **veiligheidscapaciteit** van de Defensieorganisatie is vergroot. Defensieonderdelen kunnen staffuncties vullen die ondersteunend zijn bij het maken van risicoanalyses, bij het voldoen aan wettelijke regels voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu, en bij specifieke

¹³ Anderhalf jaar na de maatregel van het plan van aanpak (mei 2018) is het onderwerp behandeld in het Veiligheidscomité (8 november 2019). Een aantal ontwikkelingen is vervolgens in gang gezet om veiligheid in opleidingen vorm te geven. Begin 2021 verzocht de directeur Directie Aansturen Operationele Gereedheid (DAOG) namens de Commandant der Strijdkrachten (CDS) de defensieonderdeelcommandanten (verder) gehoor te geven aan de uitvoering van het verbeteren van veiligheid in opleidingen (maatregel 12 in het plan van aanpak) en daarmee de voortzetting van de in gang gezette ontwikkelingen (bron: ongedateerde nota *Veiligheid in opleidingen* van de DAOG namens de CDS, verzonden in week 6 van 2021 aan de defensieonderdeelcommandanten.)

veiligheidsaspecten van het werken bij Defensie, zoals het omgaan met gevaarlijke stoffen en munitie. Veel van de veiligheids capaciteit wordt uit de Defensieorganisatie zelf gehaald, Defensie vist in haar eigen vijver. Weliswaar is de capaciteit vergroot, maar tekorten worden ook nog gevoeld. De veiligheidsorganisatie is nog niet helemaal gevuld en er is niet genoeg capaciteit om veiligheidsaudits uit te voeren. Het blijft volgens de Visitatiecommissie belangrijk om niet alleen de beleids- en toezichtscapaciteit op orde te hebben, maar ook de werkvloer te voorzien van de juiste kennis en kunde op het gebied van veiligheid en te zorgen voor voldoende onderzoekscapaciteit. Volgens de Visitatiecommissie zou het Defensie ten goede komen als er meer veiligheidsexpertise van niveau wordt aangetrokken. Ontwikkelperspectieven zijn er ook, zoals het verhogen van het niveau van de veiligheidsorganisatie en het uitvoeren van systeemgericht toezicht.

De Visitatiecommissie heeft er begrip voor dat het plan van aanpak niet bij iedereen bekend is. Dat hoeft ook niet, het zou ook gek zijn als alle defensiemedewerkers zo'n beleidsstuk kennen. De Visitatiecommissie ziet dat met de **doorvertaling van het plan van aanpak naar de praktijk** pragmatisch wordt omgegaan. Defensieonderdelen ontwikkelen hun eigen plannen voor veiligheid en zoeken een passende manier om deze op het plan van aanpak te laten aansluiten. De beelden die met de Visitatiecommissie worden gedeeld gaan vooral over 'Haagse' plannen die men in de praktijk ervaart. Omgekeerd is het lastig om op centraal niveau de juiste sturingsinformatie te krijgen voor verantwoording over het gevoerde beleid, zo heeft de Visitatiecommissie de afgelopen jaren waargenomen.

De Visitatiecommissie neemt een **toename van veiligheidsbeleid** waar bij Defensie. Uit de aanleiding en totstandkoming van het plan van aanpak bleek de noodzaak voor deze beleidsimpuls. Volgens de Visitatiecommissie is er nu, na drie jaar, niet per se meer beleid nodig, maar meer gericht en in verhouding tot het risico dat wordt gelopen. Naar de mening van de Visitatiecommissie is dan ook de periode aangebroken voor Defensie om na te denken over het vermogen om beleid in de praktijk te realiseren, focus te houden en terug te koppelen of beleid ook echt werkt.

Conclusie over werken in de Defensiepraktijk

De Visitatiecommissie vindt dat voor veilig werken in de praktijk voor de medewerkers de **juiste randvoorwaarden** aanwezig moeten zijn. In dit verband heeft de Visitatiecommissie zich het afgelopen jaar gericht op gehoorbescherming en de voortgang van het VOSS-project.¹⁴ Door de aandacht die de Visitatiecommissie geeft aan gehoorbescherming, wordt het onderwerp belangrijker gevonden zo stellen vrijwel alle gesprekspartners van de Visitatiecommissie, en is Defensie gestimuleerd in haar verbeterprojecten. Want het blijkt nog steeds niet op orde te zijn met de gehoorbescherming. Het toont voor de Visitatiecommissie aan dat het extern aanjagen van veiligheid bij Defensie helpt. Het VOSS-project was er een van lange adem. De uitrol van het project biedt de kans om (een deel van) het ongenoegen bij medewerkers over de uitrusting weg te nemen. Een ander traject van lange adem betreft het op orde krijgen van vastgoed, dat zal nog jaren duren. Daardoor zijn

¹⁴ VOSS staat voor Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem.

interim-oplossingen nodig om veilig te kunnen blijven werken. De Algemene Rekenkamer (AR) merkt hierover in de Staat van de rijksverantwoording 2020 het volgende op. Voor een goed functionerende krijgsmacht en de inzetbaarheid van mensen en materieel is de beschikbaarheid van een veilige werk- en leefomgeving essentieel. Echter, de staat van onderhoud van gebouwen en terreinen gaat achteruit. De minister heeft hier onvoldoende zicht op, aldus de AR. De Visitatiecommissie deelt de zorg van de AR dat een oplossing voor dit probleem, dat al sinds 2018 bestaat en waarvoor de Visitatiecommissie in haar vorige jaarrapportages steeds aandacht vroeg, nog niet in zicht is. Een belangrijke oorzaak van deze problemen is dat er al jarenlang onvoldoende budget beschikbaar is voor onderhoud. Het beschikbare geld gaat vooral op aan reparaties en het verhelpen van storingen, die met preventief onderhoud voorkomen hadden kunnen worden. Het onderhoudswerk stapelt zich op en het achterstallig onderhoud neemt steeds verder toe. In de nabije toekomst dreigt deze situatie nog te verergeren. Het budget, dat nu al ontoereikend is, wordt volgens interne ramingen na 2022 bijna gehalveerd, zo stelt de Algemene Rekenkamer.¹⁵

Defensie wil een veilige werk-, leer- en leefomgeving realiseren onder meer doordat **veiligheid integraal deel uitmaakt van de bedrijfsvoering**. De schakels tussen beleid en praktijk moeten goed functioneren. De Visitatiecommissie ziet dat op dat terrein stappen worden gezet. De invoering van de KPI-systematiek vergt het nodige van de Defensieonderdelen. De indicatoren moeten nog aan zeggingskracht winnen: geven ze een reëel beeld van de werkelijkheid? Dragen de indicatoren bij aan het inzicht hoever men is met de gestelde doelen? Leveren de indicatoren de juiste sturingsinformatie op? Vooralsnog levert het als belangrijkste inzicht op dat de basis van veiligheid nog niet op orde is en het herstel na jaren van bezuinigingen fragiel is.

Het plan van aanpak maakt de commandant **verantwoordelijk voor veiligheid**. In de vorige jaarrapportages constateerde de Visitatiecommissie dat commandanten hun verantwoordelijkheid niet goed kunnen waarmaken. Dit is volgens de Visitatiecommissie ook nu nog ongewijzigd het geval. Wil men de commandanten met verantwoordelijkheid voor veiligheid belasten, dan zal men hen ook de bevoegdheden moeten toekennen om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Je kunt commandanten niet verantwoordelijk maken voor iets wat ze niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden. De Visitatiecommissie vindt dat Defensie het beleggen van verantwoordelijkheden voor veiligheid en het toedelen van de daarvoor benodigde bevoegdheden opnieuw moet doordenken en dit in samenhang moet zien met het functioneren van gecentraliseerde diensten voor vastgoed, inkoop en personeel.

Voorgaande jaren sprak de Visitatiecommissie zich uit over het **functieroulatie-systeem en de beperkte functieduur**. Er zijn wel kleine aanpassingen mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door specialisten langer op functie te houden. Dat is een begin, maar niet voldoende. De commandanten zijn verantwoordelijk voor veiligheid. Ze rouleren snel, vaak binnen drie jaar, en dat helpt niet bij het nemen van verantwoordelijkheid voor eigen beleid of functioneren. Snelle roulatie zorgt voor

¹⁵ Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2020. Testen, controleren, waarderen, mei 2021, p. 34-35.

een lager kennisniveau en minder continuïteit. Beter is het om sleutelfunctionarissen tenminste vier jaar op functie te houden. De Visitatiecommissie neemt geen wezenlijke stappen waar om deze nadelen van het functieroulatiesysteem op te vangen.

Defensie wil een **lerende organisatie** zijn. De Visitatiecommissie ziet dat Defensie worstelt om een balans te vinden tussen lerende onderzoeken en druk van buiten de organisatie om schuldigen aan te wijzen voor incidenten: de leer- en de schuldvraag lopen door elkaar heen. Leren van onderzoek lukt alleen als de waarom-vraag wordt beantwoord. Het ééndimensionale antwoord op een oorzaak-gevolg-redenering volstaat niet. Dus: onderzoek de feiten, niet de fouten. Er moet ruimte zijn voor de conclusie dat geen redelijke maatregelen hadden kunnen voorkomen dat een incident plaatsvond.

Om een beeld te krijgen van de **fysieke veiligheid en sociale veiligheid** heeft de Visitatiecommissie van Defensie gegevens ontvangen over bedrijfsveiligheidsmeldingen en sociale veiligheidsmeldingen. Ondanks de ambitie om het aantal veiligheidsincidenten zoveel mogelijk te reduceren en te leren van incidenten, blijkt in praktijk dat het proces van melden-analyseren-onderzoeken-verbeteren niet of nauwelijks wordt benut om ermee te sturen. De meeste meldingen gaan over vervoer, dus moet je daar wat mee. Maar daar heeft de Visitatiecommissie weinig van teruggezien. De wijze van registreren van meldingen in de sfeer van sociale veiligheid is onvoldoende en dat hangt samen met een hardnekkig probleem: het ontwikkelen van een goed registratiesysteem voor integriteitsschendingen, misstanden en klachten. Uit werktevredenheidsonderzoek blijkt wat de Visitatiecommissie eerder constateerde in haar Jaarrapport 2019, te weten dat Defensiepersoneel zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid voor veilig werken. Wat sociale veiligheid betreft is uit het onderzoek onder medewerkers een voorzichtige verbetering in de trend waarneembaar.

De **gezondheid van medewerkers** kan een indicatie geven over de veiligheidssituatie. Het blijkt dat het ziekteverzuim bij Defensie structureel lager is dan gemiddeld in Nederland en bij de overheid. Dit relatief positieve beeld betekent niet dat Defensie achterover kan leunen. Volgens de Visitatiecommissie is er nog veel winst te behalen met gezondheidsmonitoring, maar dit komt maar moeizaam van de grond met als argument dat bepalingen over privacy belemmerend werken. De Visitatiecommissie denkt echter dat Defensie meer kan doen om de gezondheid van medewerkers (op geaggregeerd niveau) te monitoren dan nu gebeurt. Privacy wordt gemakkelijk als disclaimer gebruikt om geen gegevens te verzamelen ter lering en verbetering. Maar als Defensie medisch-wetenschappelijk onderzoek wil (laten) uitvoeren, dan biedt privacywetgeving meer mogelijkheden dan vaak wordt aangenomen.¹⁶

Ten aanzien van **risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's)** blijkt uit een analyse van het Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG) dat de werkelijke situatie regelmatig beter blijkt te zijn dan lijkt uit de toetsing van de RI&E. Verbeterpunten zijn er ook: onder meer het inbedden van

¹⁶ Vergelijk Theo Hooghiemstra en Mariette Lokin in NRC, *Persoonsgegevens zijn niet altijd taboe in medisch onderzoek*, 11 mei 2021.

risicomanagement in de dagelijkse bedrijfsvoering, het uitvoeren van de RI&E's met betrokkenheid van commandant, personeel en medezeggenschap en het op voldoende niveau brengen van de samenhang en diepgang van de RI&E zodat deze ook een praktische waarde hebben. Wat de RI&E's betreft blijft er volgens de Visitatiecommissie nog veel potentiële verbetering voor de veiligheid onbenut.

Conclusie over doorontwikkeling van veiligheid

Veiligheid bij Defensie is een nieuwe fase ingegaan met de vaststelling van de *Agenda voor Veiligheid* die vijf prioriteiten bevat om de grondoorzaken van onveiligheid bij Defensie aan te pakken. Voor het realiseren van deze prioriteiten vroeg de CDS de defensieonderdelen vóór oktober 2020 plannen in te dienen waarin zij aangeven hoe zij de doelen gaan bereiken en waarvoor eventueel extra middelen nodig zijn. De plannen die de Visitatiecommissie heeft gezien zagen er bemoedigend uit en de meerbehoefte was financieel onderbouwd. Het blijkt echter dat voor de ingediende plannen geen geld wordt vrijgemaakt en dat ook de “structurele reeks”, een bedrag tussen 10 en 20 miljoen euro, voor de *Agenda voor Veiligheid*, die was voorzien voor de eerste suppletoire begroting van 2021, niet is toegekend. De Visitatiecommissie vindt dit teleurstellend. De Visitatiecommissie betwijfelt of de CDS hiermee zijn ambitie om verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid kan waarmaken. De CDS stelde de defensieonderdelen een serieuze aanpak van knelpunten en de daarvoor benodigde financiën in het vooruitzicht, maar alleen het minimale wat vanuit wettelijk oogpunt niet kon wachten is financieel gehonoreerd. Wat er aan plannen wél wordt uitgevoerd (leren van audits, vernieuwing handboek militair, betrekken medezeggenschap, veiligheid in opleidingen, actualiseren RI&E's) volgt niet zozeer uit de *Agenda voor Veiligheid*, maar zat al in eerdere planningen. Een nieuw ondersteunend IT-systeem ten behoeve van een programma integraal risicomanagement laat nog jaren op zich wachten. De Visitatiecommissie leidt eruit af dat de uitvoering van de ingediende plannen voor de *Agenda voor Veiligheid* op een laag pitje staan. De toekomst moet uitwijzen of Defensie daadwerkelijk geld wil investeren in de prioriteiten van de *Agenda voor Veiligheid*.



Bevindingen visitatiejaar 2020-2021

1.

Inleiding

De Visitatiecommissie heeft tot taak jaarlijks op onafhankelijke wijze de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* voor de periode 2018-2020 te toetsen.¹⁷

De Visitatiecommissie heeft het Visitatiejaar 2020-2021 ondanks de beperkingen in verband met de maatregelen rondom het coronavirus weer veel medewerkers gesproken op alle niveaus om zich een beeld te vormen over de veiligheid bij Defensie. Deze bevindingen baseert de Visitatiecommissie op documenten die zij heeft bestudeerd, gesprekken die zij heeft gevoerd en bezoeken die zij heeft afgelegd.

In paragraaf 2 blikken we kort terug op het Jaarrapport 2020. Paragraaf 3 behandelt de voortgang van het plan van aanpak. In paragraaf 4 komt werken in de defensiepraktijk aan bod, deze paragraaf gaat dieper in op een aantal veiligheidsthema's. Vervolgens gaat paragraaf 5 in op de doorontwikkeling van veiligheid bij Defensie en wordt nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien van de *Agenda voor Veiligheid*.

¹⁷ Staatscourant 2018 nr. 52801, 17 september 2018.

2.

Terugblik op het Jaarrapport 2020

In haar tweede jaarrapport *Het begin is er, maar versnelling is nodig!* kwam de Visitatiecommissie tot het oordeel dat er nog maar beperkte voortgang en doelbereiking van het plan van aanpak was gerealiseerd. De Visitatiecommissie concludeerde als volgt:

- De voor een goede implementatie van het plan van aanpak noodzakelijke heldere doelen, verantwoordelijkheden en financiën ontbreken en daarom is het moeilijk na te gaan of er meetbare resultaten zijn behaald.
- Ook duurt het lang voordat goed risicomanagement en een goed voorvalmeldingssysteem zijn ingevoerd.
- Het beeld over de beschikbaarheid van de juiste middelen en vastgoed is nauwelijks veranderd ten opzichte van vorig jaar.
- Ook de vaststelling dat commandanten hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed kunnen waarmaken is onveranderd gebleven.
- Met 9.000 vacante functies heeft Defensie moeite om de personele vulling op peil te houden en van een wezenlijke aanpassing in het functieroulatiesysteem en de functieduur is geen sprake.
- De verbetering van risico-inventarisaties gaat langzaam en de RI&E's leven niet echt in de praktijk.
- Er is meer aandacht voor de gezondheid van medewerkers, maar een monitoringssysteem laat nog op zich wachten.
- Op het gebied van het versterken en borgen van een sociaal veilige werkomgeving zijn duidelijke stappen voorwaarts gezet.

In een eerste reactie op het Jaarrapport 2020 lieten de minister en staatssecretaris van Defensie weten dat “niet alle maatregelen van het plan van aanpak op schema liggen.”¹⁸ Naar verwachting zijn 36 van de 40 maatregelen binnen de gestelde termijn tot einde 2020 gereed. De bewindspersonen zijn het met de Visitatiecommissie eens dat met de uitwerking van de *Agenda voor Veiligheid*, die in 2020 is vastgesteld, ook doelstellingen en normen moeten worden vastgelegd die specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden (SMART) zijn en waarover rekening wordt afgelegd. De bewindspersonen schrijven dat in het kader van de *Agenda voor Veiligheid* de Defensieonderdelen in oktober 2020 SMART plannen zullen hebben uitgewerkt, waarin inzichtelijk is gemaakt hoe de te behalen doelstelling per prioriteit wordt bereikt. Om tegemoet te komen aan de zorgen van de Visitatiecommissie over de meetbaarheid van de voortgang zullen de meetbaarheid en de monitoring van deze plannen specifieke aandacht hebben, aldus de bewindspersonen.

Verder laten de bewindspersonen weten dat Defensie een ondersteunend IT-systeem voor integraal risicomanagement ontwikkelt. Dit zal een meerjarig traject behelzen van tenminste twee jaar. Om de risico's beheersbaar te houden, is voorts een systematiek geïntroduceerd waarbij met behulp van kritische prestatie indicatoren

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 919, nr. 65, p. 2.

(KPI'n) de veiligheid wordt gemonitord. Het werken met KPI'n voor veiligheid is een groeiproces gebleken, dat met prioriteit versnelling verdient. Daarom heeft Defensie eind 2020 als deadline gesteld voor het volledig uitrollen van deze systematiek tot op bataljons- of overeenkomstig niveau.

Ten slotte, aldus de bewindspersonen, zijn verschillende ontwikkelingen in gang gezet die bijdragen aan het verbeteren van veiligheid op de gebieden munitiedomein, vastgoed en vacante functies, functieroulatie en functieduur.

3.

Visitatiejaar 2020-2021: voortgang plan van aanpak Een veilige defensieorganisatie

In haar Jaarrapport 2020 concludeerde de Visitatiecommissie dat het moeilijk is na te gaan of meetbare resultaten zijn gehaald met het plan van aanpak omdat het ontbreekt aan heldere doelen, verantwoordelijkheden en financiën. In hun brief aan de Tweede Kamer kondigden de bewindspersonen aan dat in 2020 het plan van aanpak zou worden geëvalueerd.¹⁹ De bedoeling is dat de Auditdienst Rijk (ADR) dit doet. In een bijgestelde planning wordt de evaluatie medio 2021 opgeleverd. Op het moment van schrijven van dit jaarrapport was de ADR begonnen, maar nog niet klaar met het evaluatieonderzoek.

Gegeven de aangekondigde evaluatie van het plan van aanpak heeft de Visitatiecommissie besloten niet per maatregel na te gaan wat het doelbereik is. Nu het evaluatieonderzoek door de ADR later gereed is dan dit jaarrapport, kan de Visitatiecommissie de uitkomsten hiervan niet meenemen in deze afrondende rapportage. Wel besteden we aandacht aan de vier maatregelen die niet volgens planning gereed zijn. Daarnaast geven we onze bevindingen weer van wat medewerkers in de praktijk merken van het plan van aanpak.

3.1 Vier maatregelen nog niet gereed

De Visitatiecommissie heeft kennisgenomen van een overzicht dat Defensie heeft gemaakt van de voortgang van het plan van aanpak.²⁰ Van de veertig maatregelen zijn er vier die niet volgens de initiële planning gereed zijn:



- Het trainen van commandanten, leidinggevend en medewerkers over veiligheid (maatregel 8);
- Veiligheid in opleidingen (maatregel 12);
- Het vergroten van de uitvoerende en specialistische capaciteit voor veiligheid (maatregel 9); en
- Het versterken van specialistische capaciteit bij defensieonderdelen (maatregel 16).

De overige maatregelen zijn volgens het overzicht in gang gezet of gereed.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 919, nr. 65, p. 4.

²⁰ Bron: brief met bijlagen van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

Getraindheid en veiligheid in opleidingen

Maatregel 8 uit het plan van aanpak:

Commandanten zorgen ervoor dat zichzelf, leidinggevend en medewerkers worden getraind in kennis en vaardigheden op het gebied van veiligheid.

Maatregel 12 uit het plan van aanpak:

Commandanten zorgen ervoor dat in alle initiële, kader- en niveau-opleidingen fysieke en sociale veiligheid een expliciet onderdeel van het curriculum worden.

Volgens het eigen voortgangsoverzicht van Defensie zijn de getraindheid van medewerkers en veiligheid in opleidingen maatregelen van het plan van aanpak die nog niet zijn gerealiseerd. Achterliggende oorzaken zijn het tekort aan capaciteit om op te leiden en het achterblijven van werving van nieuw personeel. De Visitatiecommissie heeft de twee maatregelen in samenhang beschouwd en zelf ook geconstateerd dat de maatregelen (nog) niet zijn gerealiseerd op basis van de volgende bevindingen.

Op het gebied van veiligheid in opleidingen zijn er *top-down* kaders gesteld. De Directie Veiligheid heeft een visiedocument opgesteld over hoe fysieke en sociale veiligheid in alle defensieopleidingen is te verankeren. In het document zijn de hoofdoelen van het beleid vastgelegd.²¹

Het uitvoeren van die kaders is niet zonder obstakels. Binnen Defensie bestaat een scala aan opleidingen. Het kost tijd om concreet te krijgen wie wat moet doen. Ondertussen zit men niet stil. In het Regieoverleg Opleiden en Individueel Trainen zijn afspraken gemaakt waarmee de defensieonderdelen aan de slag konden. Het gaat over onderwerpen als: wat is veiligheid, waarom is dat belangrijk voor de krijgsmacht, welke rol speelt de individuele medewerker, welke rol speelt de commandant, wat moet je doen als je een onveilige situatie ziet en hoe en waar kun je meldingen doen. De diverse eenheden geven hier zelf uitvoering aan. Later wordt dit met meer heldere richtlijnen gesynchroniseerd, een proces van *bottom-up*. Ook al is er nog geen geordende set documenten die klaar is, Defensie is wel begonnen met het toepassen van veiligheidsonderwijs in de opleidingen.

“We zijn bezig met het slaan van een megaslag.”



²¹ Bron: *Nota Veiligheid in opleidingen*, 27 januari 2021 (formele vaststelling), p. 5, (bijlage bij brief van de directeur Veiligheid van 8 februari 2021 aan de Visitatiecommissie). De nota betreft het overkoepelend beleid over de verankering van veiligheid in opleidingen (sociale en fysieke veiligheid), zodat het veiligheidsbewustzijn wordt verhoogd en verschillende doelgroepen (uitvoerenden, leidinggevend, commandanten, specialisten, ondersteuners en beleidsmakers) beter worden toegerust voor hun rol en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid. De hoofddoelen gaan over bewustmaking, normering (just culture), risicomanagement, systeemveiligheid, het belang van melden en open communicatie over veiligheid.

Zorgen zijn er ook, zo wordt aan de Visitatiecommissie verteld. Als er binnen de organisatie iets niet goed gaat wordt er al snel naar opleidingen gekeken om zo zaken op te lossen. Maar opleidingen zijn geen duizend-en-één-dingen-doekje. Dat wordt vaak wel zo gezien, maar het houdt een keer op. Daarnaast lopen beleid en praktijk niet gelijk op. Gebleken is dat de eisen die zijn opgesteld door Directie Veiligheid niet altijd voldoende aanknopingspunten bieden voor de diverse opleidingen. Dat deze eisen niet zijn vertaald in een doorlopende ontwikkellijn draagt ook niet bij aan de implementatie daarvan.²²

Gevraagd naar hun ervaringen met veiligheid in opleidingen schetsten respondenten (opleidingontwikkelaars, instructeurs, cursisten) aan de Visitatiecommissie het volgende beeld. Het inregelen van veiligheid in opleidingen gaat de laatste jaren beter maar er is veel verloop van personeel wat leidt tot een tekort aan instructiecapaciteit. Dat maakt het moeilijk om kennis en kunde vast te houden. Instructeurs voelen een grote verantwoordelijkheid dat het thema veiligheid aan bod komt in opleidingen. De kwaliteit van de opleider is in orde, zo wordt de Visitatiecommissie verteld. De opleidingen zelf zijn de laatste jaren verbeterd en er wordt veiligheidskundige capaciteit betrokken bij de ontwikkeling van opleidingen, maar de kwaliteit van de organisatie kan beter. Er is aandacht in opleidingen voor fysieke veiligheid (het aanleren van specifieke vaardigheden zoals omgaan met wapens, rijvaardigheid, parachutespringen, opereren in koud weer) én sociale veiligheid. In de loopbaanopleidingen en in diverse leiderschapsmodules gebeurt wel wat, maar een integrale inbedding van veiligheid moet daar nog gerealiseerd worden. Het ontbreekt in de opleiding voor leidinggevers bijvoorbeeld aan vaardigheden over personeelsmanagement, je leert pas hoe je moet omgaan met sociale veiligheidskwesties als je er in de praktijk mee wordt geconfronteerd. Hoe een kwestie van bijvoorbeeld pesten wordt opgepakt is 'kaderafhankelijk': als je geluk hebt, doet je leidinggevende er wat aan. Verder zijn er zorgen dat veel opleidingen gefragmenteerd worden aangeboden en dat die snel moeten worden afgerond. Ten slotte, zo vindt men, zouden opleidingsinstituten meer van elkaar moeten leren.

Capaciteit voor veiligheid



De Visitatiecommissie stelt vast dat de beleids- en toezichtscapaciteit voor veiligheid is vergroot. De Directie Veiligheid en de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) zijn opgericht en operationeel. Beide onderdelen hebben in drie jaar tijd een vaste plek verworven in het veiligheidsdomein bij Defensie. Ontwikkelperspectieven zijn er ook. Zo meldt de IVD dat ze zich in het komende jaar onder meer ook gaan toeleggen op één van haar drie oprichtingsdoelen namelijk systeemgericht toezicht.²³

²² Bron: memo *Aanbieding analyse veiligheid in opleidingen* van Nederlandse Defensie Academie, Instituut Defensie Leergangen van 17 december 2020.

²³ De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) hanteert in haar toezicht drie vormen van onderzoek: voorvallenonderzoek, thematisch onderzoek en systeemgericht onderzoek. Hoewel het al in werkprogramma 2019 werd aangekondigd, begint de IVD met het systeemgericht toezicht pas in 2021. Bron: Inspectie Veiligheid en Defensie, Werkprogramma 2021, november 2020.

Twee maatregelen over de capaciteit voor veiligheid uit het plan van aanpak zijn niet gerealiseerd.

Maatregel 9 uit het plan van aanpak:

Commandanten krijgen meer uitvoerende en specialistische capaciteit ter beschikking voor veiligheid.

Maatregel 16 uit het plan van aanpak:

De veiligheidscapaciteit bij de defensieonderdelen voor bedrijfsvoering, verwerving, ondersteuning en gereedstelling wordt versterkt ten behoeve van risicoanalyses, voorvallenonderzoek en educatie/promotie.

Uit het voortgangsoverzicht van het plan van aanpak blijkt dat het Defensie niet lukt de maatregelen te vervullen binnen de daarvoor gestelde termijn. Als reden wordt aangegeven dat het meer tijd kost om de capaciteit te verwerven.²⁴ Om een voorbeeld te geven: per 1 november 2020 gaat het bij de landstrijdkrachten om 34 nieuwe functies van de bedrijfsveiligheidsorganisatie, daarvan is 74% gevuld.²⁵

Net als Defensie zelf stelt de Visitatiecommissie vast dat de twee maatregelen uit het plan van aanpak om de veiligheidscapaciteit te vergroten niet zijn gerealiseerd. Het blijkt lastig om bedrijfsveiligheidsfuncties (voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden, milieu) te vullen en de benodigde expertise binnen Defensie te vinden, zo laten ook respondenten de Visitatiecommissie weten. Er wordt wel veiligheidsexpertise van buiten betrokken, maar een belangrijk deel van de bezetting komt uit de defensieorganisatie zelf.

“De situatie voor de inhuur van personeel is nu wel verbeterd. Bijvoorbeeld de inhuur van de bedrijfsveiligheidsexpert. Voorheen ging hier een periode van twee jaar overheen, nu is het mogelijk in een periode van vier tot vijf maanden.”



Naast uitvoerende capaciteit blijft ook de benodigde auditcapaciteit achter, zo wordt de Visitatiecommissie verteld. Meer in het algemeen ervaart men een tekort aan onderzoekscapaciteit, onder meer bij het Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG). Soms zorgt dat ervoor dat een geplande activiteit stilligt omdat eerst uitgezocht moet worden of de omstandigheden veilig zijn. Als dat lang op zich laat wachten door capaciteitsproblemen, dan kan dat ertoe leiden dat trainingen niet door kunnen gaan of dat oefenlocaties niet kunnen worden gebruikt.

²⁴ Bron: Bijlage bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

²⁵ Bron: Bijlage bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

3.2 Beleid en wat de praktijk ervan merkt

Plan en praktijk

Bij ieder werkbezoek heeft de Visitatiecommissie gevraagd naar wat de defensiemedewerkers in praktijk merken van het plan van aanpak. Veel medewerkers kennen het plan van aanpak niet. Tegelijkertijd laten de meesten weten dat ze wel hebben gemerkt dat veiligheid sinds een paar jaar een belangrijk thema is. In het algemeen is de reactie dat veiligheid bij Defensie een stijgende lijn laat zien: na jaren van bezuinigen op middelen en mensen is er de laatste tijd meer aandacht, geld en bewustwording voor veiligheid. Maar, zo hoort de Visitatiecommissie, veel blijft nog beperkt tot beleid of loopt vast in bureaucratie.

“We zien dat er veel beleid is gemaakt, maar op de werkvloer is er nog niet veel verschil.”



“Verbetering op de werkvloer gaat langzaam, maar het gaat wel.”

Het plan van aanpak zelf is dus beperkt bekend in de defensieorganisatie. Ook bij de commandanten en de medewerkers van de veiligheidsorganisatie die met het plan van aanpak hebben te maken, zo constateert de Visitatiecommissie. Als het al bekend is, wordt het vaak gezien als een ‘Haags’ plan. Wie ermee moet werken, heeft vaak een vertaling gemaakt van het plan naar het eigen defensieonderdeel. Of andersom: heeft een vertaling van de eigen plannen gemaakt om in te passen in het plan van aanpak. Zo kreeg de Visitatiecommissie tijdens een van de werkbezoeken uitgelegd dat de staf van het betrokken defensieonderdeel creatief is omgegaan met de uitvraag uit Den Haag voor veiligheidsplannen. De staf heeft geprobeerd de werklust voor de eenheden niet nog meer te vergroten en zelf invulling gegeven aan de vraag.

Naast het plan van aanpak is er meer veiligheidsbeleid ontwikkeld. Met de komst van de Directie Veiligheid is het de bedoeling dat er meer sturing is op veiligheidsprestaties, dat er kaders worden ontwikkeld voor veiligheidsmanagement, dat de uitvoering van maatregelen wordt bewaakt en dat veiligheid in beleid, plannen en begroting wordt verankerd.²⁶

Behalve het beleid van de Directie Veiligheid ziet de Visitatiecommissie in alle defensieonderdelen de ontwikkeling van nieuwe plannen om problemen aan te pakken, maatregelen uit te voeren en risico's te beheersen. Er wordt veel inzet gestopt in planvorming, ook wanneer er een relatief klein risico wordt gelopen. Defensie produceert veel plannen die onderling niet altijd samenhangen. Soms zijn de plannen zo omvangrijk dat de vraag gerechtvaardigd is hoe zich het beleid tot de praktijk verhoudt. We geven als voorbeeld de handleiding *Nadere inventarisatie voor het werken op hoogte*²⁷ en de daarbij behorende instructie *Veiligheidseisen werken op hoogte*.²⁸ Zeer uitgebreide stukken die voor valgevaar beschrijven wat de beheersmaatregelen

²⁶ Vergelijk maatregel 14 van het plan van aanpak.

²⁷ Ministerie van Defensie, *Handleiding NI WoH versie 2.0*, september 2020.

²⁸ Ministerie van Defensie, *Instructie JKC/MOX-005, Veiligheidseisen werken op hoogte cluster 1A*, 20 oktober 2020.

zijn, de eisen aan personeel, materiaal en activiteiten, de kaders van persoonlijke beschermings- en arbeidsmiddelen, gevolgd door achttien hoofdstukken die de algemene en specifieke veiligheidseisen beschrijven met betrekking tot systemen en procedures. Een zeer gedetailleerd opgeschreven werkinstructie van meer dan 150 pagina's lijkt compleet maar is niet praktisch. De essentie van werken op hoogte wordt in andere sectoren in één A4 gevat. Vanuit een ondersteunende staf van één der commando's die op hetzelfde thema specifiek beleid maakt, ontving de Visitatiecommissie het signaal dat de instructie a) niet bekend was en b) bij nadere beschouwing niet als werkbaar werd ingeschat.

Een ander voorbeeld dat in verschillende visitatiebezoeken door defensiemedewerkers aan de orde werd gesteld betrof de omgang met het vervoer van gevaarlijke stoffen over de openbare weg. Aan het vervoer van gevaarlijke stoffen worden internationaal eisen gesteld die in Nederland via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) zijn geïmplementeerd.²⁹ De internationale eisen voor gevaarlijke stoffen betreffen vooral eisen aan de verpakking van de gevaarlijke stoffen, maar daarnaast worden ook eisen aan vervoersdocumentatie, opleidingseisen voor chauffeurs en aan de beschikbaarheid van een veiligheidsadviseur gesteld. Nederland heeft eigen (nationale) nadere richtlijnen en bepalingen zoals routing en een tunnelregime. Onder het begrip gevaarlijke stof valt een breed scala aan stoffen. Voor Defensie loopt dat van zware explosieven via klein kaliber munitie tot persluchtflessen en batterijen. Defensie heeft problemen bij het vervoer van alle mogelijke gevaarlijke stoffen aan alle vervoerseisen te voldoen. Waar over het vervoer van explosieven niet lichtvaardig moet worden gedacht, stellen medewerkers de vraag waarom de eisen voor bijvoorbeeld het vervoer van perslucht, batterijen of oefenmunitie zo strikt moeten worden nageleefd dat de dagelijkse bedrijfsvoering en oefeningen daardoor onder druk komen te staan. Hiermee geven de medewerkers aan dat zij het risico van het vervoer van bepaalde categorieën gevaarlijke stoffen als laag inschatten en dat een ander vervoersregime dan de wet voorschrijft passend is. De Wvgs biedt de minister van Defensie de mogelijkheid om eigen regels op te stellen.³⁰ In de Mandaatregeling Defensie Wet vervoer gevaarlijke stoffen 2010 wordt het mandaat verleent aan de Commandant der Strijdkrachten (CDS) om nadere regels te stellen voor gevarenklasse 1 (ontplobbare stoffen en voorwerpen). Intern transport valt sowieso niet onder de Wvgs. Op basis van een risicoafweging kan Defensie dus eigen prioriteiten stellen.³¹ Maar in de praktijkvoorbeelden die aan de Visitatiecommissie werden verteld, bleek dat de wettelijke ruimte niet of niet altijd werd benut voor het maken van de afweging om iets veilig te doen in het belang van de dagelijkse bedrijfsvoering of een oefening.

Tone at the top



In het plan van aanpak is nadrukkelijk aandacht voor gedrag, cultuurverandering en de rol van leidinggevendenden hierbij.³² In haar Jaarrapport 2019 concludeerde de Visitatiecommissie dat de veiligheidscultuur op de werkvloer beter was dan verwacht. Dat beeld is sindsdien niet veranderd. De

²⁹ Het vervoer op bedrijfsterreinen valt daar niet onder.

³⁰ Artikel 8 Wvgs.

³¹ Artikel 1, lid 1, onder a, van de Mandaatregeling Defensie Wet vervoer gevaarlijke stoffen 2010.

³² Zie onder meer paragraaf 2.4 van het plan van aanpak.

Visitatiecommissie zag het ook terug bij de uitvoering van oefeningen. Bijvoorbeeld toen commissieleden met verschillende *runs* meeliepen met een eenheid die dynamische oefeningen in een recent nieuw schiethuis uitvoerde. Het viel de Visitatiecommissie op dat de oefeningen rustig, beheerst en gecontroleerd werden uitgevoerd met voldoende aandacht voor veiligheid.

In de gesprekken die de Visitatiecommissie heeft gevoerd met commandanten en leidinggevendenden komt het beeld naar voren dat ook de top veiligheid een serieus thema vindt. Veiligheid is *chefsache* geworden bij de verschillende defensieonderdelen, zo laten gesprekspartners de Visitatiecommissie weten. Ook bespreken de commandanten van de zeven defensieonderdelen onder leiding van de secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie iedere maand in het Veiligheidscomité de veiligheid bij Defensie, bijvoorbeeld aan de hand van beleidsstukken, onderzoeken en bevindingen van toezichthouders. Daarbij is er aandacht voor zowel fysieke als sociale veiligheid. Veiligheid als onderdeel van de bedrijfsvoering is onderwerp in het plaatsvervangersonderleg. En de CDS heeft verantwoordelijkheid genomen voor veiligheid met de nota *Sturen op Veiligheid*.³³ Dat de top de nodige aandacht schenkt aan veiligheid wordt ook onderschreven door de centrale medezeggenschapscommissie.

³³ BS2020013163.

4.

Veilig werken in de defensiepraktijk

De Visitatiecommissie deed in haar Jaarrapport 2019 en Jaarrapport 2020 verslag van haar bevindingen over veilig werken in de defensiepraktijk. Ook dit keer beschrijven we de ontwikkelingen op de onderwerpen die ons het afgelopen jaar tijdens werkbezoeken het meest opvielen.

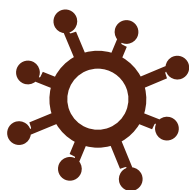
4.1 Inzet en omgang Defensie bij Covid-19

Inzet bij Covid-19



Het afgelopen jaar heeft Defensie op verschillende manieren de civiele autoriteiten bijgestaan in de bestrijding van de pandemie. Militair (medisch) personeel is ingezet in de Covid-19- en IC-zorg, bij test- en vaccinatiestraten en bij het plannen van logistieke operaties. Uit gesprekken tijdens werkbezoeken kwam naar voren dat het voor het ingezette personeel een bijzondere tijd was. Een andere manier van inzet dan ze vaak zijn gewend, in een niet-militaire omgeving met andere regels en andere culturen. De bijstand werd gewaardeerd en de defensie-medewerkers hebben waardevolle ervaringen opgedaan. Tegelijkertijd heeft de inzet bij Covid-19-zorg ertoe geleid dat defensiepersoneel niet kon trainen en oefenen op vaardigheden die nodig zijn voor het reguliere werk. Een voorbeeld is de 11 Geneeskundige Compagnie van de Luchtmobiele Brigade. Door de langdurige bijstand heeft de geneeskundige compagnie, opgeleid voor traumahulp in het militaire veld, een jaar lang niet kunnen trainen op traumavaardigheden. Na de inzet bij Covid-19-zorg moeten die vaardigheden weer getraind worden. Anders loopt Defensie het risico dat de compagnie met te weinig vaardigheden wordt ingezet bij oefeningen of missies. Dat werkt dan door in de beschikbaarheid van andere manschappen: zij kunnen niet rekenen op goed getrainde *medics*. Zo ontstaat er dus een domino-effect: als ergens de vaardigheden achterblijven, hebben anderen daar last van. Het toont volgens de Visitatiecommissie de krapte in capaciteit en de kwetsbaarheid van de organisatie aan waarmee Defensie heeft te maken.

Omgang met Covid-19



Behalve dat Defensie is ingezet bij Covid-19-zorg moest de organisatie zelf ook omgaan met deze nieuwe epidemie. Veel stafmedewerkers werken vanuit huis en vanwege de beperkingen in verband met de maatregelen rondom het coronavirus zijn oefeningen afgelast. Als gevolg daarvan is achterstand opgelopen in getraindheid van de manschappen. Ook werd de Visitatiecommissie verteld dat mensen op de werkvloer bij vitale onderdelen (bijvoorbeeld grensbewaking) soms moeite hebben met het coronabeleid. De regels van de overheid veranderen regelmatig en de vertaling daarvan naar concrete uitvoering is soms lastig, bijvoorbeeld omdat regels onduidelijk zijn of omdat

diverse aanwijzingen elkaar tegenspreken. Verder vindt men het risico voor jonge gezonde militairen relatief klein maar het generieke coronabeleid houdt daar geen rekening mee. Zo moest men zich in het missiegebied houden aan regels waarvan men vond dat die soms voor andere grotere risico's zorgden. Als voorbeeld bij de landmacht werd gegeven dat met in verband met de risico's van Covid-19 niet met vier personen bij elkaar in een container mocht slapen, maar apart buiten in tenten de nacht moest doorbrengen. Dat zou in de werkelijkheid een groter risico met zich brengen bij vijandelijk vuur, maar dit type risicoafweging werd volgens de betrokken militair niet toegepast. Defensie heeft later aangegeven dat deze risico-afweging wel is gemaakt. Slapen in tenten was mogelijk omdat er een laag dreigingsniveau was. Bij een hoog dreigingsniveau zou iedereen alsnog in containers worden ondergebracht, aldus Defensie.³⁴ Dit voorbeeld geeft aan dat dat er binnen Defensie verschillende percepties bestaan over risicoafweging, wat iets zegt over risicocommunicatie.

4.2 Juiste middelen: gehoorbescherming en VOSS

In de vorige rapportages concludeerde de Visitatiecommissie dat de juiste middelen niet altijd ter beschikking zijn en dat er nog geen grote vooruitgang was te bespeuren. Om een indruk te krijgen van de beschikbaarheid van middelen, heeft de Visitatiecommissie bijeenkomsten georganiseerd over twee belangrijke middelen voor veilig werken: gehoorbescherming en het Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS).

Gehoorscherming



De discussie over gehoorbescherming richt zich binnen Defensie op de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid ervan. Verder is er discussie over de aard van de beschermingsmiddelen, bijvoorbeeld dat verschillende niveaus van geluidsbelasting eisen stellen aan het type gehoorbescherming. Ook speelt in de logistieke keten de vraag of het middel gehoorbescherming betreft of een communicatiemiddel is ('actieve gehoorbescherming'), wat doorwerkt in de wijze waarop het middel in het assortiment is geclassificeerd. In haar Jaarrapport 2019 beschreef de Visitatiecommissie deze problematiek.

Volgens Defensie is de basis op orde: mensen hebben gehoorbescherming die tot standaarduitrusting van de militair behoort. Maar het dragen van 'gele dopjes' wordt niet 'stoer' gevonden: Defensie stelt dat het een kwestie van cultuur is om deze ook daadwerkelijk te gebruiken. De supervisie door leidinggevendenden is een belangrijk onderdeel dat zich positief ontwikkelt door de toenemende aandacht voor veiligheid, aldus Defensie. Tegelijkertijd erkent Defensie dat een aantal zaken nog niet goed is geregeld. Een periodiek medisch onderzoek om de gezondheidseffecten door geluid te onderzoeken moet nog worden uitgevoerd. Problemen doen zich verder voor bij het stellen van de behoefte en de financiële planning van de beschermingsmiddelen. Zelf vindt Defensie dat er meer helderheid moet komen over wie wat nodig heeft aan gehoorbescherming in een bepaalde functie en wat de

³⁴ Bron: brief van de directeur Veiligheid van 21 mei 2021 aan de Visitatiecommissie.

normen daarvoor zijn vanuit de arbo-wetgeving. Er zijn daarvoor inmiddels verbeterplannen ingezet bij de defensieonderdelen.

“We maken het bij Defensie soms wel heel erg moeilijk. We moeten meer gaan doen en minder bespreken en analyseren. Vaker afspreken dan bespreken.”



VOSS-project



Het VOSS-project kent een lange geschiedenis van circa twintig jaar. Er zijn veel factoren die voor vertraging hebben gezorgd. Een probleem dat werd ervaren zijn de aanbestedingsregels waaraan het project moet voldoen. Eind 2019 was het project klaar om uitgerold te worden maar toen kwam Corona. Er zijn zo'n 350 kerninstructeurs opgeleid die militairen uitleggen hoe het VOSS-pakket goed te gebruiken is. De eerste leveringen vinden inmiddels plaats.

Er zijn pilots uitgevoerd om de uitrusting zo goed mogelijk passend te maken en naar aanleiding van veldtesten is het systeem bijvoorbeeld aangepast, onder meer op het punt van gehoorbescherming waar de communicatievoorziening mee geïntegreerd is. Ook heeft de beveiligingsautoriteit aanvullende eisen gesteld om voor het communicatiedeel een zo goed mogelijke bescherming tegen *electronic warfare* te bieden. De ervaring is dat militaire eenheden steeds meer spullen meenemen op oefening en uitzending. De uitrusting wordt steeds completer met allerlei apparatuur. Het VOSS-project probeert daarop in te spelen met het aanbieden van verschillende opties, bijvoorbeeld verschillende maten rugzakken. De commandant bepaalt uiteindelijk wat er wordt meegenomen. De VOSS-uitrusting is zo samengesteld dat uit verschillende beschermingsmodules kan worden gekozen. Het is de beslissing van de commandant om per situatie de vorm van persoonlijke bescherming uit het beschikbare pakket te kiezen.

Er komt veel emotie los bij het VOSS-project, zo laten de projectmedewerkers de Visitatiecommissie weten, met name wanneer de uitrol steeds verder wordt uitgesteld. Afgelopen jaren voelden militairen zich ondergewaardeerd door de spullen die ze hadden. Na de eerder gewekte verwachtingen kwam door de vertragingen in het VOSS-project ook het vertrouwen van het personeel onder druk te staan. In de praktijk gingen militairen eigen spullen kopen en gebruiken, met mogelijke risico's voor de inzetbaarheid, veiligheid en uitstraling.

Inmiddels merkt men bij Defensie dat medewerkers de VOSS-uitrusting graag willen hebben en gebruiken, wat een aanwijzing is voor een groeiend draagvlak.

4.3 Commandanten en hun verantwoordelijkheid voor veiligheid



De koers van Defensie is dat veiligheid onderdeel is van de bedrijfsvoering, maar ook van de operatie. De plaatsvervangend commandanten van de krijgsmachtonderdelen zijn verantwoordelijk voor bedrijfsvoering. De Visitatiecommissie ziet dat de gekozen koers gestalte krijgt, bijvoorbeeld in de

vorm van het plaatsvervangersoverleg, waarin het invoeren en uitvoeren van veiligheidsbeleid wordt besproken.

Sturen op veiligheid gebeurt onder meer via de systematiek van kritische prestatie-indicatoren voor veiligheid (KPI'n). De Commandant der Strijdkrachten (CDS) heeft met de nota Sturen op Veiligheid zijn commandanten opdracht gegeven om over en met KPI'n te rapporteren over veiligheid.³⁵ De KPI-systematiek kent vijf KPI'n, waarvan twee verplicht (personele vulling en opleidingspercentage van het personeel) en drie vrij naar keuze door het defensieonderdeel. De gedachte achter het vrije keuzedeel is dat eenheden KPI'n kunnen kiezen aan de hand van wat zij zelf hun grootste risico's vinden en waar de veiligheidsorganisaties het meest mee bezig zijn. De defensieonderdelen hebben voornamelijk gekozen voor KPI'n die gerelateerd zijn aan zaken die 'standaard' aanwezig horen te zijn, zoals actuele en getoetste risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's).³⁶ Uit een beschouwing van de Directie Veiligheid blijkt dat deze 'standaard'-keuze wordt betreurd: "Met deze keuze wordt de essentie van de KPI-systematiek teniet gedaan, namelijk het kunnen sturen op risico's. De toegevoegde waarde van de rapportage en analyses is daarmee beperkt."³⁷ Uit de KPI-rapportages van de defensieonderdelen leidt de Directie Veiligheid af dat: "(...) de basis van de veiligheid bij Defensie nog steeds niet op orde is."³⁸ Wel wordt door de Directie Veiligheid een stijgende lijn waargenomen, voornamelijk in de vorm van een inhaalslag, maar dit herstel is fragiel. "Structurele investeringen in het uitbouwen van de veiligheidsorganisaties en het aanpakken van de risico's zijn noodzakelijk om veiligheid bij Defensie structureel te kunnen borgen. Het beperken van de investeringen of het overgaan tot bezuinigen, zal desastreus uitpakken en het goede werk van afgelopen jaren teniet doen."³⁹

De Visitatiecommissie neemt waar dat sturing en verantwoordelijkheid voor de defensieorganisatie ingewikkelde vraagstukken zijn. De commandanten – de 'lijn' – zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor veiligheid. Maar zij hebben niet altijd de benodigde bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van vastgoed, inkoop of personeel, diensten die gecentraliseerd zijn vormgegeven. In de praktijk levert dat problemen op. Als een gebouw achterstallig onderhoud heeft of niet voldoet aan wettelijke eisen. Of om persoonlijke beschermingsmiddelen in te kopen. Er zijn wel oplossingen bedacht, zoals de ZKA-regeling (Zelfstandige Kleine Aanschaf) om tot 15.000 euro excl. BTW zelf producten en diensten aan te kunnen laten schaffen. Maar, zo wordt de Visitatiecommissie verteld, dat lost niet het probleem op van verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Ook bestaat er onduidelijkheid over de toepassing van de ZKA-regeling. Zo hoorde de Visitatiecommissie bijvoorbeeld dat persoonlijke beschermingsmiddelen die vanuit het assortiment op zijn, niet op het ZKA-budget mogen worden besteld. Volgens Defensie is de categorie niet uitgesloten en mag het dus wel.⁴⁰ Daarnaast, zo werd de Visitatiecommissie verteld, zijn er afdelingen die de commandant een halt toeroepen in zijn behoefte

³⁵ BS2020013163.

³⁶ Wettelijk verplicht door art. 5 Arbowet.

³⁷ Bijlage bij brief van directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie (Appreciatie managementrapportage T3-2020).

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Bron: brief van de directeur Veiligheid van 21 mei 2021 aan de Visitatiecommissie.

die hij invult met de ZKA-regeling. Volgens Defensie is dit echter niet zo, mits de commandant zich aan de spelregels houdt.⁴¹ Er bestaat blijkbaar binnen Defensie verschil van inzicht over de toepassing van de ZKA-regeling.

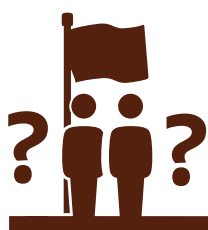
“Er wordt nu incidenteel vooraf gecontroleerd wat wordt aangeschaft in het kader van ZKA.”



Naast de bedrijfsvoering wordt ook in de operatie meer aandacht aan veiligheid geschonken. Dat geldt voor de zorgvuldige voorbereiding van eenheden en personeel op de taakuitvoering, maar ook kwamen er extra veiligheidsfunctionarissen in de operationele keten en is er aandacht voor Operational Risk Management (ORM) in de procedures. Door de beperkingen in verband met de maatregelen rondom het coronavirus heeft de Visitatiecommissie het afgelopen jaar het geplande bezoek aan de operationele inzet in Litouwen niet kunnen uitvoeren en slechts beperkt trainingen kunnen bezoeken. Om die reden hebben we de toepassing van ORM in de praktijk niet kunnen nagaan.

4.4 Personele vulling, functieroulatiesysteem en functieduur

Personele vulling



In haar Jaarrapport 2020 constateerde de Visitatiecommissie dat Defensie te maken had met ongeveer 9.000 vacante functies en dat het tekort aan mensen in de hele organisatie voelbaar was. Bijna gelijktijdig rapporteerde de ADR over de personele vulling bij Defensie.⁴² Het rapport meldt dat personele vulling een van de strategische top risico's van Defensie is. Defensie wil beschikken over een organisatie die qua vulling voldoet aan de eisen van de basisgereedheid. Om

te bereiken dat Defensie in 2021 beschikt over een voldoende gevulde organisatie en te voorzien in de aanvullende behoefte aan personeel als gevolg van de voorziene groei van de krijgsmacht, dient de defensieorganisatie een toenemende instroom van personeel te kunnen verwerken. De organisatieonderdelen die belast zijn met werving en selectie en met opleiding en training zullen moeten beschikken over voldoende kennis alsook over voldoende menskracht en de juiste middelen om hun taken te kunnen vervullen. Daarnaast is behoud van personeel ook van betekenis bij het realiseren van een gevulde organisatie.

De ADR constateerde dat:

- De doelstelling voor personele vulling weinig SMART is;
- De aansturing van het personele functiegebied beter moet, onder meer wat betreft het beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- Het absorptievermogen van de organisatie beperkt is wat kan leiden tot knelpunten en risico's bij werving, selectie, opleiding en training;

⁴¹ Idem.

⁴² Auditdienst Rijk, *Eindrapport Themarapport Personele vulling*, 27 mei 2020.

- De IT-ondersteuning gebrekkig is wat kan leiden tot risico's voor sturing en bewaking;
- Er behoefte is aan overzicht en samenhang bij de vele ideeën voor verbetering van de personele vulling.

De gesprekken die de Visitatiecommissie voerde over personele vulling bevestigen het beeld van het ADR-rapport. De personele bezetting is iets beter, maar nog niet goed genoeg. Inmiddels is er een centraal vastgestelde KPI over vulling, maar de interpretatie daarvan wisselt per defensieonderdeel. Een ondersteunend IT-systeem is nog steeds niet operationeel en daardoor is er onvoldoende inzicht in de personeelsbezetting. Een deel van het personeelsbudget mogen commandanten zelf invullen voor het aannemen van mensen, maar in de praktijk wordt het ook besteed aan het kopen van spullen: het formatiebudget moet nog worden voorzien van nadere kaders over hoe om te gaan met overschotten van het personeelsbudget.

Sinds 2017, na de politieke besluitvorming over een *Total Force*-model/Adaptieve krijgsmacht, wordt gewerkt aan een nieuw personeelsmodel. De contouren richten zich op nieuwe aanstellings- en contractvormen, strategisch talentmanagement, strategische personeelsplanning (lange termijn), nieuw beloningsmodel en vervanging van de IT-ondersteuning. In het voorjaar van 2021 is het nieuwe personeelsmodel een volgende “transitiefase” ingegaan.⁴³

FuncTieroulatie



In eerdere jaarrapporten signaleerde de Visitatiecommissie de hoge omloopsnelheid van personeel. Dit beeld is niet veranderd: medewerkers wisselen nog steeds frequent van functie. Met name bij leidinggevendenden, specialisten en andere sleutelfunctionarissen in de veiligheidsketen is deze hoge frequentie zeer ongewenst, zo stelde de

Visitatiecommissie eerder. Essentiële deskundigheid en ervaring ontbreken daardoor nogal eens en het rendement van opleidingen wordt niet gerealiseerd.

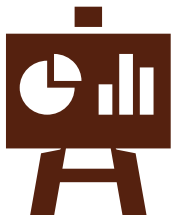
FuncTieduur

Defensie heeft een lijst opgesteld met een groot aantal functies die voor zes of zeven jaar zouden kunnen worden toegewezen. Deze lijst is in overeenstemming met de centrales van overheidspersoneel vastgesteld. Een toevoeging aan deze lijst met functies in het veiligheidsdomein is op 17 december 2020 aangeboden aan de centrales voor overheidspersoneel. Aangezien het formele overleg met de centrales een week later werd opgeschort is het nog niet gelukt daarover overeenstemming te bereiken. Daarnaast heeft de CDS op 2 december 2020 de defensieonderdelen opgedragen om het personeel te stimuleren om vrijwillig langer (drie tot vijf jaar) op functie te blijven.⁴⁴

⁴³ Bron: brief van de directeur Veiligheid aan de Visitatiecommissie van 23 april 2021.

⁴⁴ Bron: brief van de directeur Veiligheid aan de Visitatiecommissie van 23 april 2021.

4.5 Lerende organisatie



In haar eerdere jaarrapporten constateerde de Visitatiecommissie dat Defensie worstelt om een balans te vinden tussen lerende onderzoeken en druk van buiten de organisatie om schuldigen aan te wijzen voor incidenten. Ook het afgelopen jaar hoorde de Visitatiecommissie voorbeelden hiervan. Zo sprak de Visitatiecommissie met een onderhoudsmonteur die dicht bij een ontplofte vliegtuigband was en daardoor zwaargewond raakte. In het onderzoek dat volgde liepen de schuldvraag en de leervraag in de perceptie van de betrokkene door elkaar heen. Dit onderzoek duurde al met al vier jaar.

De Visitatiecommissie stelde eerder ook al dat je in een lerende organisatie fouten moet kunnen maken. Verwachtingen van de buitenwereld om een incident tot de bodem uit te zoeken, dragen niet bij aan dit streven. De Visitatiecommissie bespeurt terughoudendheid bij Defensie om over incidenten te communiceren. Gesprekspartners erkennen de defensieve houding als het gaat om publiciteit over ongemakkelijke voorvallen. Het dilemma is als volgt: Defensie wil wel leren van fouten, maar voelt zich tegelijkertijd – al dan niet gevoed door de buitenwacht – gedwongen (ook) de schuldvraag te stellen.

“De discussie binnen Defensie gaat vaak over wat vóórgaat, strafrechtelijk onderzoek of lerend onderzoek. Wij van de Koninklijke Marechaussee zijn van de strafrechtelijke onderzoeken. Voor ons gaat het strafrecht voor. Het strafrecht biedt ook bescherming: als verdachte heb je meer rechten.”



“Dat onderzoeken lang duren heeft te maken met meerdere oorzaken: complexiteit van de casus, ketenpartners, aantal zaken etc.”

4.6 Fysieke veiligheid

Onze ambitie is het aantal veiligheidsincidenten zoveel mogelijk te reduceren, te leren van incidenten en veiligheid integraal deel te laten uitmaken van ons dagelijks werk, onze aansturing en bedrijfsvoering.⁴⁵

⁴⁵ Ministerie van Defensie, *Een veilige defensieorganisatie. Plan van aanpak ter verbetering van de veiligheid binnen Defensie*, mei 2018, p. 4.

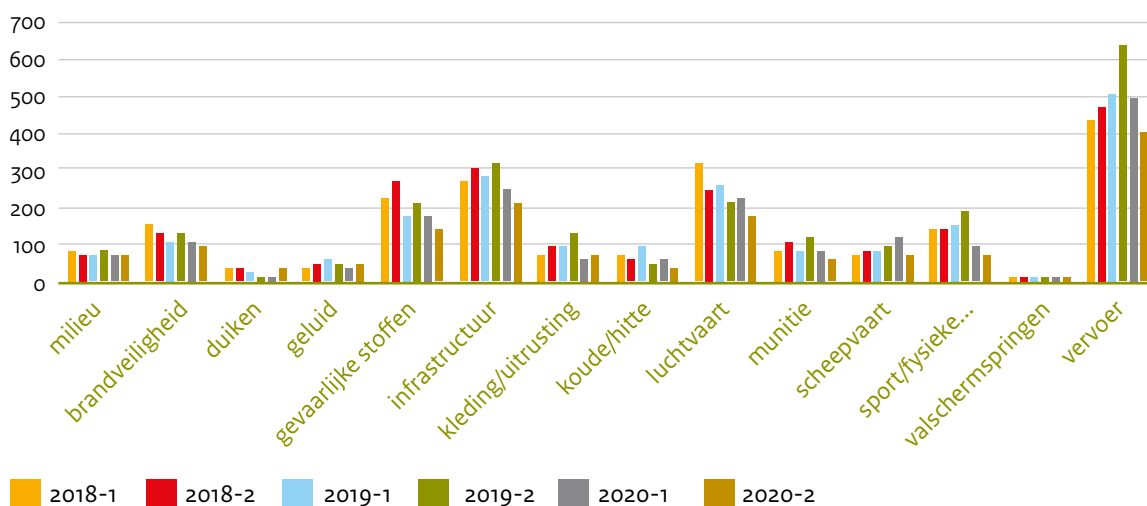


De Visitatiecommissie heeft overzichten ontvangen van fysieke veiligheidsincidenten bij Defensie als geheel en de verschillende defensieonderdelen in het bijzonder.⁴⁶ Het overzicht start in 2018, daarvoor vond geen betrouwbare registratie plaats. De bedoeling is om uiteindelijk een reeks van vijf jaar te laten ontstaan die een betrouwbare trend

weergeeft over bedrijfsveiligheidsmeldingen over onveilige situaties, incidenten en ongevallen. Het proces van melden-analyseren-onderzoeken-verbeteren moet nog verder worden ontwikkeld zodat verfijnde analyses van meldingen kunnen leiden tot gerichte interventies. In praktijk is dit nog niet of nauwelijks mogelijk.

Figuur 1 betreft bedrijfsveiligheidsmeldingen per onderwerp. Het overzicht geeft defensiebreed globaal een gelijkblijvend aantal meldingen over onveilige situaties, een licht dalende lijn aan incidenten en stijgende lijn in het aantal ongevallen. De meeste meldingen hebben betrekking op vervoer. Daarbij moet worden opgemerkt dat het overzicht geen inzicht biedt in de zwaarte van de ongevallen.

Meldingen bedrijfsveiligheid Defensie per onderwerp



Figuur 1

Covid-19 heeft een duidelijke impact op het aantal meldingen over fysieke veiligheid. Sinds 2020 is het aantal afgenomen: veel activiteiten zijn geminimaliseerd, oefeningen zijn geannuleerd of anders vormgegeven en personeel is meer gaan thuiswerken.

⁴⁶ Bron: Grafieken en aantallen per defensieonderdeel, bijlage bij (ongedateerde) nota Fysieke veiligheidsincidenten, beide als bijlagen bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie. De meldingen over bedrijfsveiligheid zijn verdeeld in meldingen over een onveilige situatie, incident of ongeval.

- Een onveilige situatie is een situatie die, wanneer er geen actie wordt ondernomen, zou kunnen leiden tot een incident of ongeval.

- Een incident is een gebeurtenis die het potentieel heeft dood of letsel aan een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu te veroorzaken.

- Een ongeval is een gebeurtenis die de dood van of letsel aan een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt.

De meldingen zijn gecategoriseerd van licht (1) tot zwaar (4).

Het werktevredenheidsonderzoek onder defensiepersoneel geeft inzicht in hoe werknemers fysieke veiligheid bij Defensie ervaren.⁴⁷ Tabel 1 toont de resultaten van de drie kernvragen.

Fysieke Veiligheid – standaard module WERKblik	Nooit	Soms	Regelmatig	Vaak	Altijd	Aantal respondenten
Ik ken de belangrijkste fysieke veiligheidsrisico's op mijn werk.	1%	3%	9%	46%	41%	22.219
Mijn collega's gaan op de voorgeschreven manier om met de fysieke veiligheidsrisico's op het werk.	0%	5%	14%	51%	29%	20.015
Mijn direct leidinggevende doet er alles aan om te zorgen dat ik veilig werk.	2%	7%	14%	39%	38%	16.790

Tabel 1

Uit verdiepende vragen blijkt dat het grootste deel van de medewerkers vindt dat hij of zij voldoende is opgeleid om taken veilig uit te voeren (84%), weet hoe hij of zij een voorval moet melden (84%) en weet bij wie hij of zij terecht kan met vragen over bedrijfsveiligheid (80%).

4.7 Sociale veiligheid



Sociale veiligheid omvat het bestrijden en uitbannen van pesten, discriminatie en seksuele intimidatie. Medewerkers die ongewenst gedrag in welke vorm dan ook ervaren, kunnen contact opnemen met een vertrouwenspersoon, een adviseur integriteit, de kwestie bespreken met hun leidinggevende of een melding doen bij het Meldpunt Integriteit Defensie.

De Visitatiecommissie heeft overzichten ontvangen van sociale veiligheidsincidenten bij Defensie. Het percentage ervaren ongewenst gedrag ten opzichte van eerdere jaren lijkt te zijn afgenomen (van 9,8 naar 8,4). Er zijn meer contactmomenten met vertrouwenspersonen geweest, ze lijken laagdrempeliger en makkelijker benaderbaar. Defensie denkt dat dat ligt aan de investering en impuls (training, stimulering, registratie) van het afgelopen jaar in de bekendheid en de activiteit van vertrouwenspersonen. Wel zijn grote onderlinge verschillen tussen defensieonderdelen, onder andere door het vele thuiswerken van sommige onderdelen. Zakelijke integriteit is meer onder de aandacht gebracht en wordt vaker besproken. De wijze

⁴⁷ Bron: Bijlagen bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

van registreren moet nog steeds beter, vindt Defensie. Een en ander hangt samen met het ontwikkelen van een registratiesysteem voor integriteitsschendingen misstanden en klachten.

Tabel 2 betreft een overzicht van geregistreerde onderwerpen contactmomenten vertrouwenspersonen 2018-2020.

Onderwerpen	2018	2019	2020
Intimidatie	90	109	71
Seksuele intimidatie	34	43	21
Agressie	38	31	14
Stalking	8	9	2
Discriminatie	38	15	11
Pesten/treiteren	115	139	62
Kwaadspreken	65	71	50
Zakelijke integriteit	-	-	50
Overige	155	159	399
Totaal	543	576	680

Tabel 2

Tabel 3 betreft meldingen van (vermoedens van) integriteitsschendingen 2018-2020 in de registratiesystemen.

Meldingen	2018	2019	2020
Financiële schendingen	46	46	29
Misbruik positie, bevoegdheden en belangenverstrengeling	10	20	14
Lekken en misbruik van informatie	37	54	19
Misbruik van geweldsbevoegdheid	2	3	0
Ongewenste omgangsvormen	136	118	82
Misdragingen in de privésfeer	103	119	107
Oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen/ overschrijding interne regels	120	98	63
Totaal	454	458	314

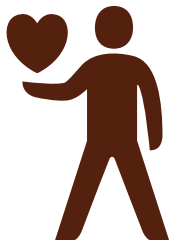
Tabel 3

Het werktevredenheidsonderzoek onder defensiepersoneel geeft inzicht in hoe werknemers sociale veiligheid bij Defensie ervaren.⁴⁸ Door 31% van de respondenten wordt ongewenst gedrag binnen het eigen team gezien (29,1% enkele keer/soms en 1,9% vaak/altijd) en 8,4% geeft aan persoonlijk ongewenst gedrag te ervaren (7,4% enkele keer/soms en 1,0% vaak/altijd). Vorig jaar in de rapportage over 2017-2019

⁴⁸ Bron: Bijlagen bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

was dat 9,8%. Vrouwen ervaren vaker ongewenst gedrag dan mannen, burgers iets vaker dan militairen en er wordt ook meer ongewenst gedrag ervaren naarmate men lager is in leeftijd, rang of schaal. Opvallend is dat degenen die hun geslacht, leeftijd of rang/schaal niet kenbaar maken het meest ongewenst gedrag ervaren.

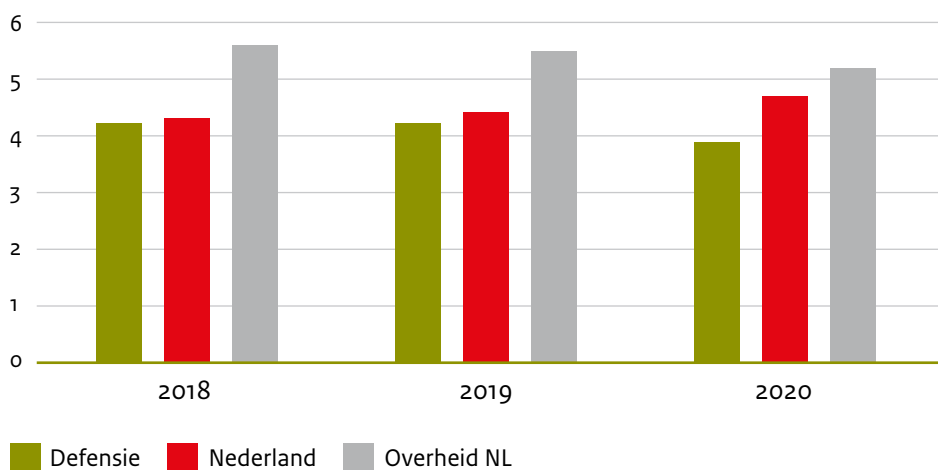
4.8 Gezonde medewerkers



In haar Jaarrapport 2020 besteedde de Visitatiecommissie aandacht aan de gezondheid van defensiemedewerkers. Mensen gezond houden is ook een kwestie van veiligheid. Ziekteverzuim kan een indicatie geven van hoe het is gesteld met de veiligheid bij een bedrijf. Om die reden vroeg de Visitatiecommissie naar ziekteverzuimcijfers en naar de manier waarop Defensie deze cijfers gebruikt als sturingsinformatie.

Uit de verstrekte informatie blijkt onder meer het volgende.⁴⁹ Het ziekteverzuim bij Defensie is structureel lager dan gemiddeld in Nederland en bij de overheid (zie ook figuur 2). Daaruit is af te leiden dat Defensie goed zorgt voor zijn medewerkers. Wel is de gemiddelde medewerker bij Defensie relatief jong en voor de bijzondere taakstelling geselecteerd, wat in het algemeen kan leiden tot een lager ziekteverzuim.

Ziekteverzuim Defensie t.o.v. Nederland en gehele overheid



Figuur 2

Binnen het Ministerie van Defensie worden de verzuimcijfers periodiek gepresenteerd aan de Hoofd Directie Personeel (HDP) en de Bestuursraad (BR). De defensie-onderdelen bespreken de verzuimcijfers tijdens reguliere overleggen in het Sociaal Medisch Team (SMT). Momenteel vindt er nog geen uitgebreide analyse plaats van de ziekteverzuimcijfers.

⁴⁹ Bron: Bijlagen bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

Goede zorg voor het personeel kan op het gebied van gezondheidsmonitoring nog verbeteren. In haar Jaarrapport 2020 stelde de Visitatiecommissie vast dat er meer aandacht is voor de gezondheid van medewerkers, maar dat een systeem van gezondheidsmonitoring op zich liet wachten. Veel voortgang is het afgelopen jaar niet geboekt. Bij het verzamelen van gegevens over gezondheid zegt Defensie te stuiten op wettelijke bepalingen die het gebruik van medische gegevens belemmeren.

“Met gezondheidsinformatie kunnen we als organisatie sturen, maar je mag deze gegevens niet zomaar gebruiken.”



Defensie heeft een eigen militaire gezondheidszorg, maar de capaciteit (van bedrijfsartsen en arbo-verpleegkundigen) is schaars. Respondenten laten de Visitatiecommissie weten dat de toegewezen financiële middelen onvoldoende zijn voor de geplande aantallen preventieve medische onderzoeken.

4.9 Risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's)



In haar Jaarrapport 2020 stelde de Visitatiecommissie vast dat het instrument RI&E niet goed functioneerde en niet echt leefde in de praktijk. Defensie heeft ingezet op actualisatie van de RI&E's om zo het gebruik, de status en de kwaliteit ervan te verbeteren. Het CEAG heeft over de afgelopen jaren de ervaringen met RI&E toetsingen geanalyseerd en is tot het volgende beeld gekomen.⁵⁰

- Risicomanagement gerelateerd aan de RI&E lijkt nog niet overal volledig ingebed in de dagelijkse bedrijfsvoering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het nemen van (rest)risicobesluiten, vastlegging van maatregelen en rolneming van de commandant en het onderkennen van de RI&E als dynamisch onderdeel van de bedrijfsvoering.
- De RI&E wordt niet overal consequent uitgevoerd met betrokkenheid van commandant, personeel en medezeggenschap.
- De samenhang en diepgang van de RI&E is regelmatig nog onvoldoende. De managementsamenvatting, de inhoudelijke hoofdstukken van de RI&E-rapportage en het bijbehorende plan van aanpak liggen niet altijd in lijn met elkaar of dit is onvoldoende duidelijk.

⁵⁰ Bron: Bijlagen bij brief van de directeur Veiligheid van 26 februari 2021 aan de Visitatiecommissie.

5.

Doorontwikkeling veiligheid bij Defensie

Het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* is van mei 2018. Nadien heeft Defensie haar veiligheidsbeleid door ontwikkeld. Defensie heeft geanalyseerd wat de belangrijkste grondoorzaken voor onveilige situaties zijn. Dat heeft geresulteerd in vijf prioriteiten die tezamen de *Agenda voor Veiligheid* vormen:

1. Het realiseren van een veiligheidsmanagementsysteem;
2. Deskundigheid op de werkplek;
3. Zelfbeschikkingsmacht commandanten;
4. Balans tussen gevechtskracht en ondersteuning;
5. Werk- en leefomgeving op norm.⁵¹

De bewindslieden kondigden de *Agenda voor Veiligheid* aan in hun eerste reactie op het Jaarrapport 2019 van de Visitatiecommissie (brief van 18 juni 2019).⁵² Inmiddels is het twee jaar later en gaan we na wat de stand van zaken is ten aanzien van de *Agenda voor Veiligheid*.

Voor het realiseren van de prioriteiten van de *Agenda voor Veiligheid* heeft de CDS de defensieonderdelen gevraagd vóór oktober 2020 plannen in te dienen waarin zij aangeven hoe zij de doelen gaan bereiken en waarvoor eventueel extra middelen nodig zijn.⁵³ De Visitatiecommissie heeft navraag gedaan naar:

- De financiële gevolgen van de plannen van de defensieonderdelen;
- De uitvoering van de plannen; en
- De stand van zaken ten aanzien van een ondersteunend IT-systeem voor integraal risicomanagement.

Financiële gevolgen van de plannen *Agenda voor Veiligheid* ⁵⁴



De plannen die de defensieonderdelen indienden kosten bij elkaar enkele honderden miljoenen euro. Een deel van de plannen had volgens opgave van de Directie Veiligheid aan de Visitatiecommissie ook betrekking op grote vastgoedprojecten. Hoewel de plannen volgens Defensie zeker bijdragen aan het verwezenlijken van de *Agenda voor Veiligheid* is het geld niet toegewezen. Ook de “structurele reeks” voor de *Agenda voor*

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 919, nr. 65. Inhoudelijk zijn de thema's van de *Agenda voor Veiligheid* niet gewijzigd, maar de formulering en volgorde is wel iets gewijzigd. De actuele benaming die Defensie inmiddels gebruikt is:

1. Deskundigheid op de werkplek gegarandeerd;
2. Zeggenschap commandanten op niveau;
3. Balans tussen ondersteuning en uitvoering hersteld;
4. Werk- en leefomgeving op norm;
5. Risicomanagement ingevoerd.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 919, nr. 39.

⁵³ Bron: Nota Sturen op Veiligheid (BS2020013163).

⁵⁴ Bron: brief van de directeur Veiligheid aan de Visitatiecommissie van 23 april 2021.

Veiligheid, die was voorzien voor de eerste suppletoire begroting van 2021 (een bedrag tussen de 10 en 20 miljoen euro), is niet toegekend. De redenen die daarvoor worden gegeven zijn de onzekere tijden in verband met Covid-19 en dat na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 een nieuwe minister zal aantreden die ruimte wordt gelaten voor andere keuzes. Er moet nog worden besloten over een zogenoemde “Beleidskaart”, een nieuw beleidsinstrument om plannen te financieren; op z’n vroegst wordt dat 2023. Tot die tijd wordt een beroep gedaan op de “vrije ruimte” in de begroting van Defensie voor 2021 en 2022. In de eerste suppletoire begroting zijn alleen behoeften toegekend die vanuit wettelijk oogpunt niet konden wachten.

Uitvoering plannen *Agenda voor Veiligheid* ⁵⁵



Zonder het benodigde geld voor de plannen wordt er volgens Defensie op diverse aspecten wel aan veiligheid gewerkt. Bij de marine wordt ingezet op audits om van te leren. De landmacht heeft het handboek militair vernieuwd, medezeggenschap wordt meer betrokken bij plannen en de veiligheidsorganisatie wordt verder gevuld. De luchtmacht werkt aan een document over managementverantwoordelijkheden voor de bedrijfsvoering, geeft verdere invulling aan veiligheid in opleidingen en heeft voorlichtingssessies gegeven over vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook de marechaussee werkt aan veiligheid in opleidingen en actualiseert de RI&E’s. Het Defensie Ondersteuningscommando werkt aan de KPI-methodiek, de Defensie Materieel Organisatie geeft opleidingen over veiligheid en de Bestuursstaf voert werklasteronderzoeken uit.

Ondersteunend IT-systeem ⁵⁶

Defensie is een programma integraal risicomanagement gestart. Een nieuw ondersteunend IT-systeem voor het melden van voorvallen maakt onderdeel uit van het programma. Het IT-project bevindt zich in de ontwerpfase. De uitvoering wordt verwacht in 2022. Het systeem wordt naar verwachting in 2023 in gebruik genomen.

⁵⁵ Bron: bijlage 1 bij brief van de directeur Veiligheid aan de Visitatiecommissie van 23 april 2021.

⁵⁶ Bron: bijlage 2 bij brief van de directeur Veiligheid aan de Visitatiecommissie van 23 april 2021.

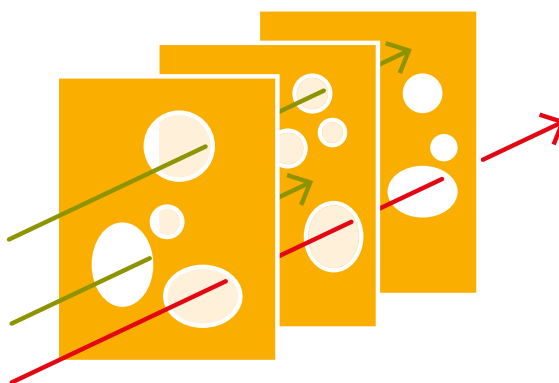
Bijlage 1

Uitgangspunten van de Visitatiecommissie

De Visitatiecommissie kijkt veilig werken bij Defensie vanuit het inzicht dat veiligheid wordt georganiseerd in meerdere verdedigingsbarrières.⁵⁷ Voor een zo veilig mogelijke werkomgeving is het noodzakelijk dat er meerdere barrières worden opgeworpen tegen onveiligheid. De Visitatiecommissie gebruikt de theorie van het zogeheten “Zwitserse kaasmodel” om de organisatie van deze barrières inzichtelijk te maken. Deze theorie gaat uit van een drietal veiligheidsbarrières.

De eerste veiligheidsbarrière is een veilig ontwerp, veilige middelen en veilig materieel. De tweede barrière is een goede organisatie van veiligheid met veilige systemen en werkbare procedures. In deze barrière valt ook een goede opleiding en training met middelen en procedures. De derde barrière is bewust veilig handelen door de werknemer.

Vertrouwen op veilig handelen van werknemers (derde barrière) mag echter nooit een vervanging zijn voor goede middelen (eerste barrière) en een goede organisatie van veiligheid (tweede barrière).



Zwitserse kaasmodel van risicobeheersing

Verschillende barrières, ontworpen om zoveel mogelijk incidenten te vermijden.

⁵⁷ Deze zijn eerder uiteen gezet in de Tussenrapportage Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, januari 2019.

Bijlage 2

Advies overdracht werkzaamheden Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

Aan

Minister van Defensie Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Staatssecretaris van Defensie Drs. B. Visser

Van

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Onderwerp

Advies overdracht werkzaamheden Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Excellenties,

Inleiding

Defensie vindt het belangrijk om veilig te werken. Veiligheid is een van de basiswaarden in de gedragscode Defensie. Veiligheid in het dagelijkse werk, bij oefeningen en tijdens operationele inzet. Defensie voert maatregelen om de veiligheid voor haar medewerkers te verbeteren.

De Visitatiecommissie heeft tot taak de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* (mei 2018) te toetsen. De Visitatiecommissie houdt Defensie een spiegel voor en wil met haar rapportages bijdragen aan het versterken van veiligheid bij Defensie.

De werkzaamheden van de Visitatiecommissie eindigen in juni 2021, wanneer zij haar laatste jaarrapport heeft uitgebracht. Tijdens het Algemeen Overleg Veiligheid op 18 juni 2020 is de overdracht van de verantwoordelijkheden van de Visitatiecommissie besproken. Hierbij heeft de minister van Defensie toegezegd de Tweede Kamer uiterlijk op 21 februari 2021 nader te informeren over de wijze waarop hieraan invulling zal worden gegeven. Het Tweede Kamerlid Van Helvert heeft voorgesteld om de Visitatiecommissie hierover aanbevelingen te laten doen.

Bij brief van 9 november 2020 heeft de minister de Visitatiecommissie gevraagd advies uit te brengen over de overdracht van haar werkzaamheden.

Advies

Om de ambitie op het gebied van veiligheid waar te maken adviseert de Visitatiecommissie de minister van Defensie:

- 1) het systeem van auditing verder uit te werken, voorzien van een onafhankelijke externe toets, waarmee veiligheid bij Defensie systematisch wordt gevolgd; en
- 2) beleid, toezicht en handhaving door te ontwikkelen door het perspectief van een Autoriteit Defensie en Veiligheid te onderzoeken.

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Ad 1) Uitwerking van het systeem van auditing en onafhankelijke externe toets

Defensie ontwikkelt veiligheidsbeleid en voert dit uit, onder meer door middel van het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* en de Agenda voor veiligheid. Om te kunnen beoordelen of Defensie de doelen op het gebied van veiligheid behaalt, is het nodig dat het systeem van auditing verder wordt uitgewerkt, voorzien van een onafhankelijke externe toets.

Een belangrijke voorwaarde voor auditing is een goed functionerend systeem van *safety management*. In 2019 is begonnen met het borgen van integraal risicomanagement als besturingsprincipe in de bedrijfsvoering, maar de implementatie van het bijbehorende managementsysteem en meld- en registratiesysteem heeft meer tijd nodig dan gepland.¹

Opvolging van de aanbevelingen van de (interne/externe) audits wordt gemonitord, bijvoorbeeld door de Directie Veiligheid.

De minister kan verantwoording afleggen over het veiligheidsbeleid door het aanbieden van een jaarlijks Auditrapport Veiligheid aan de Tweede Kamer. Dit draagt bij aan de transparantie en het vertrouwen in hoe Defensie omgaat met veiligheid.

Ad 2) Doorontwikkeling beleid, toezicht en handhaving

De Visitatiecommissie constateert dat het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* het investeren in de veiligheidsorganisatie bij Defensie heeft bevorderd. Daarnaast is met de instelling van het Veiligheidscomité, de Directie Veiligheid en de Inspectie Veiligheid Defensie een impuls gegeven aan sturing, beleid en toezicht op het gebied van veiligheid.

De Visitatiecommissie ziet ten aanzien van beleid, toezicht en handhaving perspectief voor doorontwikkeling naar Brits model van de *Defence Safety Authority* (DSA). De DSA is als interne toezichthouder bevoegd onderzoek te doen naar veiligheidsgerelateerde dodelijke slachtoffers, verwondingen, bijna-ongevallen en *capability loss*. Verder ziet de DSA toe op de naleving van de defensievoorschriften en het bijbehorende beleid inzake gezondheid, veiligheid en milieubescherming. De DSA heeft regelgevende autoriteit op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieubescherming.² Het voordeel van een autoriteitsconstructie is dat deze dwingt dat beleid en inspectie met elkaar interacteren.³

In het Verenigd Koninkrijk draagt het publiceren van het jaarlijkse rapport van de DSA bij aan het vertrouwen van de samenleving in hoe de Britse Defensie omgaat met veiligheid en deze ook op dit punt een lerende organisatie wil zijn.⁴

¹ Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, *Jaarrapport 2020*, juni 2020, p. 8.

² Bron: Defence Safety Authority Charter, artikel 1 en 2, april 2020.

³ Een Nederlands voorbeeld van een autoriteitsconstructie is de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). De ANVS ziet er op toe dat de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in Nederland voldoen aan de hoogste eisen. De ANVS stelt daarvoor regels op, verleent vergunningen, ziet toe op de naleving daarvan en kan handhavend optreden. Bron: www.autoriteitnvs.nl.

⁴ Bron: <https://www.gov.uk/government/publications/dsa-annual-assurance-report-april-2019-to-march-2020>.

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

Ten slotte

De Visitatiecommissie neemt waar dat Defensie de ambitie heeft om betekenisvolle stappen te zetten op het gebied van veiligheid. Met dit briefadvies wil de Visitatiecommissie bijdragen aan de verwezenlijking hiervan.

Hoogachtend,

Gerdi A. Verbeet,
Voorzitter Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Utrecht, 8 december 2020

Bijlage 3

Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen visitatiejaar 2020-2021

Politieke leiding

- Minister van Defensie
- Staatssecretaris van Defensie

Bestuursstaf

- Secretaris-generaal
- Plaatsvervangend secretaris-generaal
- Commandant der Strijdkrachten
- Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
- Directeur Veiligheid
- Hoofddirecteur Personeel

Commando Landstrijdkrachten

- Korps Commando Troepen (KCT)
- 11 Luchtmobiele brigade Staf (11LMB)
- 11 Geneeskundige Compagnie (11LMB)
- 12 Infanteriebataljon

Commando Luchtstrijdkrachten

- Vliegbasis Leeuwarden, squadron van onbeheerde verkenningsvliegtuigen (306)
- F-16 squadron (322)
- Onderhoudssquadron (922)
- In Volkel bezocht de Visitatiecommissie de oefening Frisian Lightning II, een logistieke oefening met het F-35-squadron.

Commando Zeestrijdkrachten

- Staf Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)
- Defensie Duikgroep (DDG)

Koninklijke Marechaussee

- Commandant en Staf Koninklijke Marechaussee (KMAR) op Schiphol
- Landelijk Tactisch Commando (LTC)
- Brigade Politie & Beveiliging
- Brigade Grensbewaking

Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO)

- Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG)
- Nederlandse Defensie academie (NLDA)
- Koninklijke Militaire Academie (KMA)

Ketenoverleggen

Gehoorbescherming

- Plaatsvervangend commandant Landstrijdkrachten
- Directoraat-generaal Beleid
- Commandant luchtmachtstrijdkrachten / Logistiek centrum Woensdrecht (CLSK/LCW)
- Defensie materieel organisatie / Kleding- en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf (DMO/KPU)
- Directie Veiligheid

Veiligheid in Opleidingen

- Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
- Opleiding en trainingscommando (OTCO)
- Defensie grondgebonden luchtverdedigingscommando (DGLC)
- Koninklijke Militaire Academie (KMA)

VOSS Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem

- Defensie Expertise Centrum Militair en Uitrusting (DECM&U)
- Directie Plannen
- Expertise centrum TrainingsGeneeskunde en TrainingsFysiologie (TGTF)
- TNO, Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
- Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG)
- KMAR
- CLAS
- CLSK
- CZSK
- Deel-projectleider Load, Carriage and Protection

Medezeggenschap

- Centrale Medezeggenschapscommissie (CMC)
- Medezeggenschapscommissie Korps Commando Troepen (MC KCT)
- Medezeggenschapscommissie Defensie Duikgroep (MC DDG)
- Medezeggenschapscommissie Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (MC CEAG)
- Medezeggenschapscommissie Koninklijke Militaire Academie (MC KMA)

Overige

- Vaste commissie voor Defensie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Overleg met Veiligheidscomité (de Visitatiecommissie was tevens toevoorder bij het maandelijks Veiligheidscomité)
- Inspecteur Veiligheid Defensie (IVD)
- Plaatsvervangersonderleg (overleg met alle plaatsvervangend commandanten)

