Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Veilig opleiden

Onderzoek naar risico's bij de BSB-opleiding VWI-A



Voorwoord

In oktober 2017 volgden leden van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee de opleiding vuurwapeninstructeur-A (VWI-A). De opleiding bestond uit achttien onderdelen, waaronder de '*Chaos Drill*' op 17 oktober 2017 en het schietexamen op 27 oktober 2017.

Een jaar later, op 17 oktober 2018, deed een van de deelnemers melding van letsel dat hij tijdens de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017 had opgelopen. Hij meldde daardoor tien dagen later te zijn uitgevallen tijdens het schietexamen. Hij deed de melding in 2018 in het daarvoor bedoelde Peoplesoft Melding Voorvallen (PSMV-) systeem. Deze melding was voor de IVD aanleiding onderzoek te gaan doen.

De IVD heeft zich in eerste instantie gericht op de toedracht van de uitval van de melder. Zij heeft de directe oorzaak van het gemelde letsel niet kunnen onderzoeken, omdat de melder geen toestemming gaf voor inzage in zijn medisch dossier. In verband hiermee heeft de IVD haar onderzoek gericht op de veiligheid tijdens de twee genoemde onderdelen van de opleiding. De inspectie heeft daarbij ook aandacht besteed aan klachten van deelnemers over vrijgekomen schietgassen gedurende het schietexamen. Tijdens het onderzoek bleek haar dat hier niet eerder aandacht voor was geweest.

De IVD bedankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek en hoopt dat het rapport handvatten voor verbetering biedt.



Inspecteur-Generaal Veiligheid,
Wim Bargerbos

Inhoudsopgave

Samenvatting		5
Beschouwing en aanbevelingen		6
1	Inleiding	8
2	Toedracht	10
3	Referentiekader	15
4	Analyse	23
5	Conclusies	32
6	Aanbevelingen	34
Bijlagen		35

Samenvatting

In oktober 2017 volgden leden van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee de opleiding vuurwapeninstructeur-A (VWI-A). Deze opleiding bestond uit achttien onderdelen, waarvan voor dit onderzoek de *Chaos Drill* van 17 oktober 2017 en het schietexamen van 27 oktober 2017 relevant zijn.

Op 17 oktober 2018 deed een van de deelnemers aan de opleiding een melding van letsel dat hij een jaar eerder had opgelopen tijdens de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017. Daardoor zou hij tien dagen later tijdens het schietexamen zijn uitgevallen. Hij maakte bovendien melding van blijvend letsel. Naar aanleiding van de melding besloot de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) onderzoek te doen.

Doordat de melder de IVD geen inzage in zijn medische dossier heeft gegeven, kon zij de directe oorzaak van zijn letsel niet onderzoeken. De inspectie heeft het onderzoek daarom niet gericht op de individuele melding, maar op de veiligheidsrisico's tijdens de *Chaos Drill* van 17 oktober 2017 en het schietexamen van 27 oktober 2017.

De IVD concludeert dat zowel de voorbereiding als de uitvoering van de opleiding VWI-A op het gebied van veiligheid gebreken vertoonde. Belangrijke veiligheidsmaatregelen werden niet altijd nageleefd. Er was geen beschrijving van de opleiding en geen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) met risicobeperkende maatregelen. Instructies waren zeer beknopt, het gebruik van beschermingsmiddelen week af van de verplichte voorschriften, medische ondersteuning ontbrak en er was onvoldoende toezicht op de uitvoering.

Zo realistisch mogelijk oefenen en anticiperen op onverwachte omstandigheden waren belangrijke thema's in de opleiding. Wellicht gingen de instructeurs ervan uit dat deelnemers vanwege hun ervaring geen uitgebreide instructies voor de oefeningen en uitleg over veiligheid nodig hadden. Echter, juist in opleidingssituaties zijn duidelijke instructies en goed toezicht op de naleving ervan en op de uitvoering van de oefeningen van belang. Door het ontbreken hiervan bleek de BSB tijdens de VWI-A niet optimaal in staat risico's te beheersen en reageerde zij niet steeds toereikend.

Beschouwing en aanbevelingen

Beschouwing

De Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee is voorbereid op specifieke taken, waaronder het binnendringen van gebouwen en het beveiligen van objecten en personen. Het is van belang realistisch op te leiden en te oefenen, want dat bepaalt mede de kans van slagen onder operationele omstandigheden. De opleiding van de BSB is dan ook uitdagend en omvat activiteiten met fysiek contact, aangeduid als Aanhoudingstechnieken en Zelfverdedigingstechnieken. Gelet op de aard van de oefeningen zijn daaraan risico's voor de deelnemers verbonden. Die risico's moeten vooraf in kaart worden gebracht, er moeten beheersmaatregelen worden getroffen en veiligheidsvoorschriften moeten in acht worden genomen. Dat gebeurt door middel van een risico-inventarisatie en -evaluatie, ofwel RI&E. Waar dat niet of onvoldoende gebeurt, kunnen zich ernstige en soms fatale voorvallen voordoen, zo heeft Defensie door schade en schande geleerd.

Speciale eenheden, zo ook de BSB, kenmerken zich door een sterke samenhang en een hoge mate van autonomie en zelfstandigheid. Dit heeft een keerzijde, zo heeft de IVD niet voor het eerst kunnen vaststellen. Ook in andere onderzoeken bij speciale eenheden is dit in de afgelopen jaren naar voren gekomen. In het onderhavige geval ontwikkelden de instructeurs al het lesmateriaal zelf en waren zij ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de opleiding en voor het toezicht daarop. Dit is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van toezicht en kwaliteitsbewaking. Zonder voldoende *checks and balances* dreigt het gevaar van schijnveiligheid, ook bij een elite-eenheid zoals de BSB. In werkelijkheid was de kennis van procedures en regelgeving ontoereikend en ontbrak een RI&E. Mede daardoor bleven beheersmaatregelen achterwege, konden risico's voortduren en was de veiligheid van de deelnemers aan de opleiding onvoldoende gegarandeerd.

Het onderzoek van de IVD betreft gebeurtenissen in 2017 naar aanleiding van een melding voorval uit 2018. De inspectie gaat ervan uit dat de KMar de afgelopen vijf jaar het nodige ten goede heeft veranderd. Zij heeft dat echter niet onderzocht en dus niet feitelijk kunnen vaststellen. Het is vooral aan de KMar zelf, in het bijzonder de BSB, de stand van zaken anno 2022 te beoordelen en zo nodig (alsnog) aanvullende initiatieven te nemen.

Aanbevelingen

De IVD komt tot de volgende aanbevelingen aan de C-KMar. Toegespitst op vier hoofdaspecten, hebben deze mede tot doel de KMar te bewegen zelf de stand van zaken te beoordelen en zo nodig (alsnog) aanvullende initiatieven te nemen.

- Ga na bij welke opleidingen een RI&E nog ontbreekt en stel een concreet plan op om die tekortkoming te herstellen. Geef prioriteit aan opleidingen waar risico's evident hoger zijn, zoals de VWI-A van de BSB.
- Zorg voor voldoende personele ondersteuning voor het opstellen van opleidingen, processen, leertaken en RI&E's, maak heldere beschrijvingen van instructies en procedures en stel deze formeel vast.
- Verplicht commandanten zich voorafgaand aan een schietoefening een oordeel te vormen over de veiligheid, op basis van ten minste het baanreglement, vergunningsvoorschriften, een (recent) keuringsrapport van de MCGS en eventuele adviezen van het CEAG.
- Voer bij Militaire Zelfverdedigingsactiviteiten (MZV) én bij activiteiten die het karakter van een MZV-activiteit hebben een Last Minute Risico Analyse (LMRA) uit en garandeer de benodigde medische ondersteuning. Volg de instructies uit het handboek MZV.

De IVD komt tot de volgende aanbeveling aan de CDS.

Naar aanleiding van een ernstig ongeval in 2009 heeft de CDS in 2016 specifieke maatregelen afgekondigd om activiteiten met fysiek contact, met name Militaire Zelfverdediging, op een veilige manier uit te voeren. De KMar hanteert voor vergelijkbare activiteiten de aanduiding Aanhoudingstechnieken en Zelfverdedigingstechnieken. In het onderzoek is de IVD gebleken dat de KMar in 2017 de maatregelen van de CDS niet kende en dus ook niet toepaste. Dit roept de vraag op in hoeverre de KMar en de andere operationele commando's de maatregelen kennen en toepassen.

- De IVD geeft de CDS dan ook in overweging te doen nagaan of, en zo ja in hoeverre, de operationele commando's anno 2022 de CDS-maatregelen uit 2016 inzake activiteiten met fysiek contact werkelijk toepassen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 17 oktober 2018 deed een militair van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee (KMar) melding van een voorval waarbij hij hersenletsel had opgelopen. De betrokken militair nam in oktober 2017 deel aan de opleiding vuurwapeninstructeur-A (VWI-A) en werd bij een schietexamen op 27 oktober 2017 onwel. Hij is daarop naar een ziekenhuis vervoerd. De betrokken militair stelt in zijn melding dat hij tijdens een eerder onderdeel van de opleiding, namelijk de '*Chaos Drill*' op 17 oktober 2017, dusdanig ernstig letsel opliep dat hij hierdoor op 27 oktober 2017 een hersenbloeding kreeg.

Met de melding, een jaar na het voorval, is de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) van dit voorval op de hoogte gesteld. Gezien de ernst van het letsel besloot de IVD een onderzoek in te stellen.

1.2 Waarom een onderzoek door de IVD?

Op grond van haar werkgeversverantwoordelijkheid moet Defensie verantwoord met risico's omgaan. Het veiligheidsbeleid van Defensie is erop gericht de risico's van letsel of schade zoveel mogelijk te beperken en ongewenste gebeurtenissen te voorkomen. Als ernstige en ongewenste gebeurtenissen zich toch voordoen, ziet de IVD het als haar taak onderzoek te doen. Onderzoek van de IVD richt zich niet op verwijtbaarheid of schuld, maar heeft als doel te leren en herhaling te voorkomen. Zo draagt de IVD bij aan een veiligere defensieorganisatie.

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de veiligheid van de deelnemers aan de opleiding VWI-A van de BSB van de KMar gewaarborgd was en welke lessen kunnen worden getrokken om de veiligheid bij de opleiding te verbeteren. Een individuele Peoplesoft Melding Voorvallen (PSMV-melding) was de directe aanleiding van dit onderzoek, maar bleek bij nader inzien de opmaat tot een breder onderzoek naar de veiligheidsaspecten van de opleiding.

De volgende vragen stonden centraal in dit onderzoek:

1. Hoe is de KMar en in het bijzonder de BSB omgegaan met de veiligheid van de deelnemers tijdens de *Chaos Drill* en het schietexamen in de opleiding VWI-A in oktober 2017?
2. Wat is van de gebeurtenissen te leren om de opleidingen veiliger te maken?

1.4 Afbakening

Hoewel de melding uit 2018 de aanleiding vormt voor het onderzoek van de IVD, richt het onderzoek zich niet op de individuele situatie van de melder maar op de voorbereiding en uitvoering van twee onderdelen van de opleiding VWI-A, de *Chaos Drill* en het schietexamen. De IVD heeft de directe oorzaak van zijn letsel niet onderzocht omdat de melder de inspectie geen toestemming heeft verleend voor inzage in zijn medisch dossier.

In dit onderzoek is aandacht besteed aan de regels en procedures die destijds bij de voorbereiding en uitvoering van schietopleidingen van kracht waren. Nagegaan is of de regels volstonden ter bescherming van de veiligheid van de deelnemers en of deze ook werden nageleefd. Ook is onderzocht op welke wijze de BSB is omgegaan met veiligheidsrisico's en welke maatregelen zij heeft genomen om deze te beheersen. Ook de Nederlandse Arbeidsinspectie, voorheen Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW), heeft het voorval onderzocht. De IVD heeft kennisgenomen van de resultaten van dit onderzoek.[1]

1.5 Referentiekader

De IVD stelt per onderzoek een referentiekader vast, waarin de (wettelijke) uitgangspunten en normen zijn geschetst waaraan de onderzochte eenheden en/of onderdelen moeten voldoen. Door afwijkingen ten opzichte van dit referentiekader te signaleren, kan de IVD mede inzichtelijk maken in hoeverre de betrokken onderdelen aan de veiligheidsnormen voldoen.

Het referentiekader bestaat in dit onderzoek uit de arbeidsomstandigheden- en omgevingswetgeving en eigen defensieregelgeving over opleiden en schieten, waaronder het beleid voor Specialistische Eenheden. In hoofdstuk 3 wordt het referentiekader nader uitgewerkt.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Na hoofdstuk 1, de inleiding, beschrijft hoofdstuk 2 de toedracht. Het bevat voorts achtergrondinformatie over de melding en de twee onderdelen van de opleiding VWI-A, de *Chaos Drill* en het schietexamen. Ook is er aandacht voor de locaties die bij de opleiding VWI-A werden gebruikt. In hoofdstuk 3 is het referentiekader nader uitgewerkt. Daarin wordt beschreven welke wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid van toepassing was op de opleiding VWI-A van de BSB. Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de gebeurtenissen en gaat vooral in op de veiligheidsaspecten bij de voorbereiding en de uitvoering van de opleiding. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en gaat in op geconstateerde tekortkomingen en hun mogelijke oorzaak. Hoofdstuk 6 sluit het rapport af met enige aanbevelingen.

---

[1] Rapport Inspectie SZW, 29 mei 2020. Bij dit onderzoek heeft de inspectie vooral gekeken naar overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwetgeving. De Inspectie SZW heeft onder andere geconstateerd dat de *Chaos Drill* in zijn geheel niet was opgenomen in een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Dit leverde een overtreding op van artikel 5, eerste lid, van de Arbowet (Arbowet). Voorts constateerde de inspectie dat beschermingsmiddelen niet op de juiste wijze werden gebruikt, zoals voorgeschreven in artikel 8.1, zevende lid van het Arbeidsomstandigheidenbesluit (Arbobesluit). Hiervoor kreeg de BSB een waarschuwing. Ten slotte werd de BSB een zogenoemde 'eis tot naleving' opgelegd op grond van artikel 27 van de Arbowet, wegens het niet doeltreffend informeren van de deelnemers aan de opleiding VWI-A over de toepassing van agressie en geweld.

2 Toedracht

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de toedracht van de gebeurtenissen die de aanleiding vormden tot de melding in oktober 2018. Na een algemene inleiding over de BSB volgt een beschrijving van de opleiding VWI-A zoals die werd uitgevoerd in 2017 met de twee voor dit onderzoek relevante onderdelen, de *Chaos Drill* en het schietexamen. Daarna volgt een beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen op 17 en 27 oktober 2017. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de melding uit 2018.

2.2 De Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB)

De BSB is een bijzondere eenheid die wordt ingezet voor snel en specialistisch optreden. De BSB bestaat uit verschillende afdelingen en beschikt onder meer over observatie- en arrestatieteams. Het personeel is voor een scala van opdrachten inzetbaar, variërend van het binnendringen van gebouwen tot het beveiligen van objecten en personen. Een hoofdtaak van de BSB is de beveiliging van hoogwaardigheidsbekleders, zowel nationaal als internationaal. Hiervoor moet de BSB direct inzetbaar zijn.

Op de schietopleidingen van de BSB waren in 2017 het schietbeleid Klein Kaliber Wapens (Voorschrift 7-2000) en het baanreglement van toepassing. Daarnaast waren concepten van het Schietbeleid BSB en het Vuurwapen Concepten Model (VCM) in omloop. De eenheid stelt hoge eisen aan de wapenbeheersing en schietvaardigheid van de operators.[2] Zij is verantwoordelijk voor de eigen veiligheid, de veiligheid van het team en de veiligheid van de non-combattanten.[3] Deze verantwoordelijkheden brengen met zich mee dat het schieten doorlopend moet worden geoefend onder veranderende omstandigheden en met gebruikmaking van operationele inzichten. De BSB is zelf verantwoordelijk voor de wapen- en schietopleidingen.

Bij de opleiding van een specialistische eenheid moeten risico's zoveel mogelijk worden beperkt. De militairen worden stap voor stap voorbereid op operationele omstandigheden. Risico's moeten voorafgaand aan een opleiding van de eenheid in kaart worden gebracht. De BSB zorgt zelf voor voldoende toezicht en een toereikend veiligheidsplan, voorzien van maatregelen om ongevallen te voorkomen.

[2] Een operator is een BSB-medewerker die operationeel kan worden ingezet.
[3] De term non-combattant wordt gebruikt voor alle personen die geen strijder zijn. Daartoe behoren alle burgers, aangenomen dat zij niet deelnemen aan de vijandelijkheden.

2.3 De opleiding tot vuurwapeninstructeur

In de periode van 2 oktober 2017 tot en met 10 november 2017 verzorgde de afdeling Opleiden & Trainen van de BSB een opleiding tot vuurwapen-instructeur-A, pistool Glock 17. De leiding was in handen van twee instructeurs en een vuurwapencoördinator. Aan de opleiding namen elf personen deel. De opleiding was gericht op de praktijk, maar kende ook theoretische onderdelen. De deelnemers kregen onderwijs in wapenleer, munitieleer, gebruik van *pads* en regelgeving.[4] De opleiding was getrapt opgebouwd: van eenvoudig naar gecompliceerd en van statisch naar dynamisch schieten. Bij statisch schieten staat de schutter op een vast schietpunt, terwijl bij dynamisch schieten zowel de schutter als de doelen zich verplaatsen. Een bijzondere trainingsmethode genaamd *Chaos Drill* (paragraaf 2.4) en het schietexamen (paragraaf 2.5) waren onderdelen van de opleiding VWI-A BSB.

2.4 De PadDs-oefening en de *Chaos Drill*

Op dinsdag 17 oktober 2017 werd er een Programmeren Actie door Dynamische Simulatie (PAdDS-)oefening gegeven in hangar 404 op het terrein van de BSB op Camp New Amsterdam te Soesterberg.[5]

Het doel van de PAdDS-oefening was om diverse vaardigheden toe te passen, waarbij aandacht werd besteed aan statisch schieten, dynamisch schieten en combinaties hiervan. De dag stond in het teken van dynamisch schieten met FX-munitie (verfpatronen). *Handpads* (zie figuur 1) die bij vechtsporten worden gebruikt om op te slaan, werden bij deze training ingezet als doel om met de FX-patronen op te schieten. Daarnaast werden de *handpads* gebruikt in een oefening waarbij een deelnemer door anderen werd belaagd om hem te desoriënteren. Deze *Chaos Drill* was een nieuwe oefening waarmee de cursusdag werd afgesloten. De bedoeling van deze oefening was om na desoriëntatie nog doelbewust en gecontroleerd een schot op een oefendoel, een *handpad*, af te vuren.

De bedoeling was dat alle deelnemers een keer de oefening in de rol van belaagde zouden uitvoeren, maar wegens tijdgebrek heeft alleen de melder die rol vervuld. Deze aanpassing in het programma was voor de overige deelnemers geen belemmering om de opleiding VWI-A met succes te voltooien.[6]

Van de *Chaos Drill* bestaat geen documentatie. Daarom volgt hier een beschrijving van de oefening op 17 oktober 2017 zoals opgemaakt door de IVD aan de hand van de interviews en gesprekken met instructeurs en deelnemers.

---

[4] Hiermee wordt het gebruik van handpads bedoeld.

[5] Lesprogramma PadDs TM. A.C.E 2010. Het is niet bekend wanneer dit lesprogramma is opgesteld en formeel is vastgesteld.

[6] De IVD heeft niet onderzocht waarom de BSB ervoor heeft gekozen dit deel van de opleiding te schrappen en niet de overige deelnemers op een ander moment de oefening als belaagde te laten doen.



Figuur 1 Pads (2), gelaatsbeschermingsmasker (1), oefenwapens (3) en FX-munitie (4) die gebruikt wordt tijdens PAdDS-training.

De totale oefening duurt negentig seconden en ziet er als volgt uit. In de eerste dertig seconden moet een van de deelnemers (A) apart van de groep gaan staan waarna de overige deelnemers de opdracht krijgen hem met de *pads* fysiek te lijf te gaan. De instructie is hierbij om hem 'gecontroleerd fysiek' met de *pads* te slaan. Hierbij mogen de overige deelnemers het hoofd van deelnemer A alleen 'toucheren' en niet vol raken. Na ongeveer een halve minuut moet een van de deelnemers hem stevig vastpakken en duwen, trekken en met hem worstelen. De rest van de deelnemers staat op afstand te schreeuwen. Deelnemer A krijgt hierbij de opdracht zich fysiek te verdedigen en zijn belager van zich af te houden. Het laatste deel van de oefening bestaat er uit dat de overige deelnemers tegen hem schreeuwen, terwijl zij door elkaar heen lopen en een rode of blauwe pad omhoog houden. Deelnemer A moet daarbij deelnemers met blauwe *pads* op afstand houden en vuren op de rode *pads*. De oefening wordt afgesloten met een mondelinge evaluatie.

2.5 Het schietexamen

Het schietexamen is wel beschreven en bestaat uit een schietvaardigheidsproef die is ingedeeld in twee schietoefeningen. Om te slagen voor het examen is een voldoende resultaat voor beide schietoefeningen noodzakelijk.

Op 27 oktober 2017 was er een examenopdracht schietvaardigheidsproef met pistool Glock 17/26 op schietbaan 2 van de Koningin Maximakazerne. Dit is een 25 meter binnenschietbaan en voor het gebruik ervan geldt een baanreglement.[7] De schietbaan is ingericht om dynamische schietoefeningen uit te voeren, maar bewegingen door schutters in voorwaartse richting moeten tot een minimum worden beperkt in verband met de capaciteit van het luchtzuiveringssysteem en de tijd die het nodig heeft om schadelijke stoffen af te voeren.

[7] Baanreglement Binnenschietbaan Koningin Maxima Kazerne, Schiphol – Badhoevedorp, 1 december 2016.

2.6 *Chaos Drill* en het schietexamen in de praktijk

Hoe de *Chaos Drill* er in werkelijkheid uitzag, blijkt uit wat de deelnemers en de drie instructeurs hierover aan de IVD vertelden en uit een filmpje dat ter plaatse door een van de instructeurs is gemaakt. Op basis van deze informatie heeft de IVD een reconstructie van de *Chaos Drill* gemaakt.

De melder werd aangewezen om de *Chaos Drill* als belaagde te ondergaan. De instructeurs selecteerden hem voor deze oefening vanwege zijn achtergrond als kickbokser en omdat hij zijn mannetje wel kon staan, fit was en niet bang. Hij droeg bij deze oefening geen beschermende kleding op het lichaam of het hoofd.

De melder moest met de ogen dicht in het midden van de groep deelnemers gaan staan, waarna hij door een persoon bij zijn middel vastgepakt werd. De overige deelnemers gingen luid schreeuwend om de twee heen staan. De melder kreeg gedurende 30 seconden klappen met de *pads* op rug, lichaam en hoofd. Uit interviews blijkt dat de melder tijdens de oefening meermaals klappen kreeg met de *pads* op zijn bovenlichaam. Ook werd daarbij af en toe zijn hoofd geraakt. De instructeurs verklaarden dat zij goed hebben opgelet en controleerden of de deelnemers zich aan de opdracht hielden en niet iemand blesseerden. Hierna volgde een één-op-één-situatie met duwen en trekken. De overige deelnemers schreeuwden tegen de melder terwijl zij door elkaar liepen en een rode of blauwe *pad* omhooghielden. De melder hield de deelnemers met blauwe *pads* op afstand en vuurde op de rode *pads*. Hij moest hierbij laten zien dat hij een echte dreiging kon onderkennen en gericht met zijn wapen kon vuren op deelnemers met rode *pads*. Twee instructeurs waren permanent bij de oefening aanwezig, de vuurwapencoördinator kwam af en toe kijken. De oefening werd afgesloten met een mondelinge evaluatie.

De melder heeft verklaard dat hij direct na de *Chaos Drill* 'erge, hevige hoofdpijn' had en niet besefte waar hij was. Nadat hij een instructeur had gemeld dat hij zich niet lekker voelde, liep hij naar het busje waarmee de deelnemers werden vervoerd. Een van de instructeurs is nog even naar hem toegelopen, maar zag niets verontrustends. Na enige tijd sloot de melder zich weer aan bij de groep voor de evaluatie van de oefening. Na de afsluiting van de dag is hij zelf naar huis gereden. Voordat hij vertrok, heeft hij nog even in de auto gezeten, omdat hij door de pijn niet kon rijden.

De dagen na de *Chaos Drill* kreeg de melder steeds meer hoofdpijn, voelde hij zich slecht en was hij moe. In de daaropvolgende week heeft hij zich ook nog een dag ziekgemeld. Na een paar dagen kreeg hij last van zijn ogen en hoofd, had hij beperkt zicht en was hij misselijk. Hij heeft bij de leiding gemeld dat hij zich slecht voelde en last had van zijn hoofd en van misselijkheid. Ondanks de voortdurende en toenemende klachten heeft hij op dat moment geen arts geraadpleegd. Melder had van een van de instructeurs te horen gekregen dat hij slechts één dag van de opleiding mocht missen. Bij langere afwezigheid zou hij de opleiding niet kunnen afmaken en pas weer aan een volgende opleidingsronde kunnen meedoen. De melder verklaarde wel te hebben overwogen naar een arts te gaan, maar dat niet te hebben gedaan omdat hij de opleiding wilde afmaken.

Het schietexamen was op 27 oktober 2017. De dag bestond uit een examen en een onderlinge wedstrijd en werd afgesloten met een mondelinge evaluatie. De melder nam ondanks zijn klachten deel aan het schietexamen. Het examen ging goed, maar tussen de oefeningen door is hij steeds naar buiten gelopen vanwege hoofdpijn en slecht zicht. Meer deelnemers hadden diezelfde dag vergelijkbare klachten. Ze klaagden over hoofdpijn, misselijkheid en tranende ogen. De deelnemers weten dit aan een gebrekkige afzuiging op de baan.

Rond de lunch heeft de melder aan een instructeur gevraagd met hem mee te gaan naar een arts. Na onderzoek stuurde de arts van de Militair Geneeskundige Dienst (MGD) hem met een ambulance naar het Spaarne Gasthuis. Er volgde een periode van ziekenhuisopname met aansluitend revalidatie in het Militair Revalidatie Centrum (MRC) en vervolgens re-integratie op het werk.[8]

Naar aanleiding van het voorval op 17 oktober 2017 en de daaruit voortvloeiende onderzoeken heeft de commandant BSB de opleiding VWI-A tot nader order stilgelegd.[9] Inmiddels is de opleiding hervat, zonder het onderdeel *Chaos Drill*.

2.7 De meldingen

De PSMV-melding van 17 oktober 2018 vormde voor de IVD de aanleiding voor dit onderzoek. Deze melding werd een jaar na de *Chaos Drill* gedaan door de deelnemer die hersenletsel had opgelopen. De commandant, noch iemand die hij daarvoor had aangewezen heeft direct op 17 oktober 2017 een PSMV-melding gedaan.[10] Evenmin is een PSMV-melding gedaan na het schietexamen op 27 oktober 2017 of toen de melder in het ziekenhuis was opgenomen, ondanks de verplichting daartoe in Aanwijzing SG-005.[11] In paragraaf 3.6 wordt de meldingsprocedure toegelicht.

[8] De precieze details over de ziekenhuisopname en re-integratie zijn bij de IVD niet bekend.
[9] Brief 12 juni 2020 van C-BSB aan Inspectie SZW met een reactie op het desbetreffende incident.
[10] De KMar heeft de IVD desgevraagd laten weten dat de BSB een geclusterde melding heeft gedaan van het schieten met HK416 in verband met geluid en schietgassen. Dit zou voor het CEAG aanleiding voor onderzoek zijn geweest. Tijdens het schietexamen van de VWI-A werd overigens niet geschoten met de HK 416, maar met het Glock 17 pistool.
[11] Peoplesoft Systeem Melding Voorvallen, Aanwijzing SG 005, de zogenaamde MVV-melding.

3 Referentiekader

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de toepasbare wet- en regelgeving, het normenkader en hun relevantie voor de voorbereiding en uitvoering van de opleiding VWI-A. Activiteiten in het kader van de opleiding VWI-A BSB op Camp New Amsterdam in Soesterberg en de Koningin Maximakazerne op Schiphol vallen onder de Arbowet, de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en regelgeving die daarop berust. Daarnaast gelden er specifieke defensieregelingen over de veiligheid en gezondheid binnen de Defensieorganisatie en regelingen over schieten en schietbeleid.

3.2 Arbeidsomstandigheden

De Arbowet bevat regels op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn in relatie tot werkzaamheden. De wet vereist dat de werkgever schriftelijk vastlegt welke risico's voor werknemers zijn verbonden aan de arbeid. Aan de Arbowet worden concrete normen en instructies ontleend voor het opstellen van beleid van de werkgever.

Het arbeidsomstandighedenbeleid op de werkvloer wordt vastgelegd in een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). De RI&E beschrijft welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich meebrengt en bevat verder een beschrijving van de gevaren, de risicobeperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers in opleiding. Een plan van aanpak, waarin is vastgelegd welke maatregelen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen, maakt hier deel van uit. De RI&E's zijn onderdeel van risicomanagement en vormen de kern van de bescherming van de defensiemedewerker op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn.

Defensie is als werkgever verplicht zich aan de Arbowet te houden. In opleidingssituaties zoals de opleiding VWI-A BSB is de wet dus zonder meer van toepassing.[12] De Arbowet schrijft niet dwingend voor op welk niveau van een organisatie een RI&E moet worden vastgesteld en legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de werkgever. In het handboek Veiligheids- en Milieumanagementsysteem (VMMS) KMar is hierover vastgelegd dat de commandanten van de eenheden zijn aangewezen als (decentrale) werkgever en/of objectverantwoordelijke.[13] Hieruit volgt dat in de onderhavige situatie de commandant Landelijk Tactisch Commando (LTC), waar de BSB onder valt, verantwoordelijk is voor het opstellen van een RI&E. Hij moet de risico's voor de veiligheid en gezondheid van het personeel en het milieu die verband houden met de kernactiviteiten (taakvelden) van de organisatie kennen en vastleggen.

[12] Een uitzondering geldt slechts voor oefeningen en uitzendingen, als dat uitdrukkelijk is vastgelegd.
[13] Veiligheid Milieu en Management Systeem KMar, VMMS KMar (VS 19-19) februari 2017.

Volgens artikel 5 van de Arbowet moet een RI&E in ieder geval het volgende bevatten:
- Een overzicht van de risico's die het werk met zich meebrengt;
- Een beschrijving van gevaren en van de risicobeperkende maatregelen;
- Een beschrijving hoe werknemers toegang hebben tot (bedrijfs)artsen;
- Een plan van aanpak met maatregelen om de risico's te voorkomen of te beperken.

Bij iedere maatregel is vastgelegd wanneer die wordt uitgevoerd.

De totstandkoming van een RI&E vereist de samenwerking van de proces-verantwoordelijken (de commandant), deskundigen op het vakgebied en specialisten op het terrein van Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM).

Bij het vastleggen van de risico's en de beschrijving van de risicobeperkende maatregelen worden tevens eisen gesteld aan opleiding en vaardigheden van de instructeurs. De risico's van de opleiding zijn vooraf geïnventariseerd en zorgvuldig afgewogen en op basis daarvan krijgen de deelnemers instructies over de oefeningen die deel uitmaken van de opleiding. Belangrijk hierbij is aandacht voor de risico's van en de grenzen aan het gebruik van geweld, het gebruik van signalen/stoptekens, persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM's), medische begeleiding en de vraag hoe te handelen bij calamiteiten. Ten slotte moeten locaties voldoen aan de keuringseisen en aan de voorschriften voor medische ondersteuning. Deze aspecten spelen allemaal een rol bij het veilig vormgeven van de VWI-A BSB.

3.3 Veiligheidsmanagementsysteem Defensie

De verplichtingen van Defensie als werkgever waren ten tijde van het voorval in 2017 samen met verplichtingen uit de Arbowetgeving vastgelegd in het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie (VMS-Def).[14] Het VMS-Def bestond uit een geheel van procedures en afspraken op het gebied van veiligheid in algemene zin. Doel van het systeem was het bewust en zorgvuldig omgaan met risicovolle situaties, de risico's op letsel of schade zoveel mogelijk te beperken en het voorkomen van voorvallen. De bijlage bij het besluit gaf richtlijnen voor de gestructureerde uitvoering van het veiligheidsbeleid en voor de bevordering van het veiligheidsbewustzijn op alle niveaus binnen Defensie.

Het VMS-Def is in oktober 2019 vervangen door de SG Aanwijzing 007 (SG-007). Het VMS-Def was weliswaar minder uitgebreid dan de SG-007, maar kende wel concrete bepalingen over de veiligheid in opleidingen. Het ging vooral om bewustwording van veiligheidsrisico's en het voldoende bekwaam zijn om aan opleidingen te kunnen deelnemen. Voorts was de verantwoordelijkheid van de commandant vastgelegd voor het inzichtelijk hebben van de relevante veiligheidsrisico's van de processen en activiteiten van zijn eenheid; hij had een integrale verantwoordelijkheid voor de veiligheid tijdens de uitvoering.

[14] MP 12-100, Besluit houdende vaststelling Veiligheidsmanagementsysteem Defensie 01-02-2010.

De risico's, maatregelen en de wijze van borging om deze risico's te beperken, moesten schriftelijk zijn vastgelegd in een RI&E. Deze moest bekend zijn bij het personeel en toegankelijk gemaakt via documenten en/of intranet. Bovendien moest de commandant volgens het VMS-Def (laten) toezien op de naleving van de vastgestelde beheersmaatregelen.

3.4 Veiligheidsmanagement als cyclisch proces

Het veiligheidsmanagement van Defensie bestaat uit een cyclisch proces dat met behulp van beleid, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling gericht is op continue verbetering. De commandanten van de defensieonderdelen zorgen ervoor dat de onderliggende commandanten de veiligheidsaspecten in de processen en activiteiten inventariseren, evalueren en beheersen. Dit proces behoort deel uit te maken van de bedrijfsvoering.

3.5 Beheersing, controle en toezicht

Het VMS-Def schreef al voor dat alle defensiemedewerkers medeverantwoordelijk zijn voor de juiste uitvoering van het veiligheidsbeleid van Defensie en het naleven van de wet- en regelgeving en defensievoorschriften op het gebied van veiligheid. Bovendien was elke commandant verantwoordelijk voor het inzichtelijk hebben van de relevante veiligheidsrisico's van de processen en activiteiten van zijn eenheid. Met controle en toezicht werd de werking en effectiviteit van het VMS-Def getoetst en werden mogelijke verbeteringen op veiligheidsgebied in de bedrijfsvoering zichtbaar gemaakt. De resultaten van controle en toezicht werden geregistreerd. Commandanten dienden geconstateerde en mogelijke afwijkingen op te nemen in plannen van aanpak en zorgden voor het nemen van corrigerende en preventieve maatregelen conform deze plannen. Het opstellen van (verbeter)maatregelen diende gericht te zijn op het wegnemen van de oorzaak en het borgen van maatregelen om herhaling te voorkomen. Corrigerende en preventieve maatregelen konden op elk niveau worden geïnitieerd. Bovenstaande uitgangspunten en voorschriften gelden onverminderd onder de huidige SG Aanwijzing 007.

3.6 Maatregelen bij zelfverdedigingsactiviteiten

Militaire Zelfverdedigingsactiviteiten vormen een samenhangend geheel van aanvals- en verdedigingstechnieken die bijdragen aan het kunnen neutraliseren (uitschakelen) van een tegenstander.

Voor MZV gelden sinds 2016 specifieke maatregelen. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) heeft deze vastgelegd in een brief van 4 maart 2016 naar aanleiding van een ernstig ongeval in 2009 tijdens het afleggen van een Gevecht Bereidheidsparcours (GBP).[15] Een Commissie van Onderzoek (CvO) heeft aanbevelingen gedaan die de Commandant Landstrijdkrachten (C-LAS) overnam. De CDS zag vervolgens aanleiding defensiebrede maatregelen af te kondigen. Deze maatregelen verplichtten commandanten van alle defensieonderdelen,

[15] Brief CDS van 4 maart 2016, nr. BS2016002307.

waaronder ook de Commandant Koninklijke Marechaussee (C-KMar), elke vorm van MZV met fysiek contact (sparren) zo veilig mogelijk uit te voeren. De intentie van deze maatregelen is het op een veilige manier uitvoeren van activiteiten met fysiek contact. De CDS heeft de maatregelen expliciet defensiebreed van toepassing verklaard met de aanvulling dat (toekomstige) activiteiten die hiermee een sterke gelijkenis vertonen in overeenstemming met de maatregelen moeten worden voorbereid en uitgevoerd.

De KMar kent geen MZV in letterlijke zin maar beoefent Aanhoudingstechnieken en Zelfverdedigingstechnieken (AZV). AZV biedt de militair kennis en ervaring om zijn taken uit te voeren en draagt bij tot de fysieke en mentale weerbaarheid. Hoewel MZV en AZV op een aantal onderdelen van elkaar verschillen, vertonen ze ook gelijkenissen, vooral wat de fysieke component en de intensiteit bij het sparren betreft. Het gaat immers om activiteiten gericht op zelfverdediging en met fysiek contact. Ook de *Chaos Drill* valt dus onder de activiteiten die de CDS in 2016 het oog had en die in overeenstemming met de maatregelen moeten worden uitgevoerd.

3.7 Gebruik van schietinrichtingen

Defensie beschikt over schietinrichtingen voor oefeningen en trainingen. De schietinrichtingen mogen alleen worden gebruikt in overeenstemming met de geldende regelgeving. Naast algemene bestuursrechtelijke geldt ook specifiek militaire regelgeving.

Met betrekking tot de *Chaos Drill* en het schietexamen heeft de IVD gekeken naar de omgevingsvergunning, het voorschrift voor de inrichting en het gebruik van schietinrichtingen (voorschrift MP 40-30) en het schietbeleid dat voor de BSB als Specialistische Eenheid gold.

3.8 Omgevingswet

Schietbanen van Defensie maken in de meeste gevallen deel uit van een ‘inrichting’, een begrip afkomstig uit de omgevings- en milieuwetgeving. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) moeten dergelijke inrichtingen beschikken over een omgevingsvergunning, waarin diverse voorschriften zijn opgenomen ter bescherming van mens en milieu. Ook de Koningin Maxima Kazerne, waar de schietoefeningen voor de opleiding VWI-A werden gehouden, beschikt over een dergelijke vergunning.

De omgevingsvergunning van de Koningin Maxima Kazerne schreef voor dat een filterende afscheider moest zijn geïnstalleerd om emissies van kruitdampen te voorkomen. Ten tijde van de opleiding in 2017 was deze vergunning nog van kracht. Tijdens het onderzoek van de IVD is de vergunning vervangen door de algemeen geldende regels uit de afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, die emissie-eisen bevat voor stoffen op binnenschietbanen.

3.9 Voorschrift gebruik schietinrichtingen

De Ministeriële regeling MP 40-30 voor de inrichting en het gebruik van schietinrichtingen heeft als doel de risico's bij het gebruik van schietinrichtingen zoveel mogelijk te beperken en te zorgen voor een aanvaardbaar beschermingsniveau voor mens en milieu.[16] De regels uit MP 40-30 gelden onverkort voor de schietbanen op de Koningin Maxima Kazerne. Daarnaast gelden op de schietbaan het baanreglement en de voorschriften uit de omgevingsvergunning. De voorschriften uit de vergunning moeten binnen de inrichting aanwezig zijn, het baanreglement moet op de baan aanwezig zijn, op grond van het MP 40-30 zoals deze in 2017 gold.

Het algemene uitgangspunt is dat de Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen (MCGS) de schietinrichting voor gebruik vrijgeeft. De commandant van de eenheid blijft echter verantwoordelijk voor de veiligheid van zijn personeel, zo schrijft MP 40-30 voor. Een specialistische eenheid zoals de BSB mag afwijken van de MP 40-30, maar dat moet dan wel expliciet zijn vastgelegd in een afzonderlijk schietbeleid.

Binnenschietbanen zoals op de Koningin Maxima Kazerne moeten zijn voorzien van een goed functionerend mechanisch ventilatiesysteem. Het ventilatiesysteem moet zodanig zijn uitgevoerd dat schietgassen doelmatig worden afgevoerd, waardoor blootstelling van personeel aan de gassen wordt geminimaliseerd. Op de baan moet een laminaire luchtstroom[17] van ten minste 0,26 m/s en ten hoogste 0,30 m/s zijn gewaarborgd.[18] Het gehalte aan lood in de lucht van de schietbaan moet conform de Arboregeling periodiek worden gemeten, om te controleren of de grenswaarden uit de regeling niet worden overschreden. De resultaten van de meting worden bijgehouden in een register dat tijdens de schietoefening op de baan aanwezig moet zijn. Voor een optimale werking van de luchtstroom mogen geen voorwerpen tussen drukdoos en kogelvanger worden geplaatst.

Ten aanzien van het oefenen met markeermunitie heeft de Voorzitter van de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen in december 2011 een nota vastgesteld, met daarin voorwaarden waaronder kleinkaliber oefenmarkeerpatronen mogen worden gebruikt. De nota bevat algemene en specifieke eisen voor de inrichting en voorschriften over faciliteiten, personeel, bescherming en uitrusting. De voorschriften zijn aanvullend aan de MP 40-30.

[16] MP40-30, 7 januari 2010, BS2010000578.
[17] Laminair: een luchtstroom waarvan de verschillende lagen zich parallel ten opzichte van elkaar voortbewegen.
[18] Zie bepaling 2.6.5. MP 40-30.

3.10 Schietbeleid

Het schietbeleid van de BSB was ten tijde van het onderzoek van de IVD nog in ontwikkeling, maar concepten van dit beleid waren in omloop en werden al in de praktijk toegepast. Hieronder komen de documenten aan de orde die voor de opleiding VWI-A van belang waren. Het schietbeleid gaat over de schietfilosofie, -opleiding en -training van de BSB en de daarbij behorende functionarissen met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De filosofie is dat de individuele schutter volledig zelfstandig, veiligheidsbewust en succesvol handelingen moet kunnen uitvoeren met zijn (organieke) wapens om de gestelde doelen te bereiken.

3.11 Schietbeleid kleinkaliber wapens

De schiettabel kleinkaliber wapens (VS 7-2000) geldt voor militairen van alle defensieonderdelen en vormt als zodanig het 'juridische hart' van het schietbeleid van Defensie.[19] Het beschrijft taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle schietfunctionarissen. En om trainingen op een efficiënte en veilige wijze uit te voeren, bevat het VS 7-2000 voorschriften voor opleidingen tot vuurwapeninstructeur (VWI), ook voor een specialistische eenheid zoals de BSB. Voor specialistische eenheden bij Defensie bestaat de mogelijkheid op onderdelen af te wijken van het reguliere schietbeleid. De BSB heeft de IVD ten tijde van het onderzoek laten weten over eigen schietbeleid te beschikken en heeft het Verbijzonderd Schietbeleid BSB uit 2018 in concept verstrekt. Dit beleidsstuk was ten tijde van het voorval in 2017 niet formeel vastgesteld, maar omdat er geen andere stukken waren, heeft de IVD het toch bij haar onderzoek betrokken. Tijdens de wederhoorfase bleek dat de BSB wel beschikte over concepten van eigen schietbeleid van vóór 2018. Het betreft het Schietbeleid BSB uit 2016 en het Voorschrift Schietbeleid BSB uit 2017. Deze beide versies zijn evenmin gevalideerd en ondertekend en de KMar kon desgevraagd niet vertellen in hoeverre dit beleid destijds werkelijk werd toegepast. Een nota of ander document waarin de toepassing van de conceptbeleidstukken werd aangekondigd, ontbrak.

Het VSB BSB bepaalt dat bij de opleiding VWI-A het Vuurwapen Concepten Model (VCM) BSB wordt gevolgd. Voor dit VCM BSB uit 2018 gold hetzelfde als voor het VSB, namelijk dat het beleidsstuk in de conceptfase is blijven steken maar desondanks werd gebruikt. Om die reden heeft de IVD ook dit stuk in haar onderzoek betrokken.

Om aan de hoge eisen te kunnen voldoen, zijn een gedegen opleiding, training, een specifiek schietbeleid en geschikte faciliteiten essentieel. Op basis van het VSB BSB en het Schietbeleid 2017 waren de vuurwapeninstructeurs van de BSB ingedeeld in categorieën met daaraan gekoppeld taken, vaardigheden en bevoegdheden. De opleiding VWI-A, waaraan dit rapport aandacht besteedt, richt zich op de training voor wapens en munitie met de daarvoor geldende schiettabellen, regelgeving en veiligheidsvoorschriften.

[19] VS 7-2000/A, Organisatie van schietoefeningen, 5 maart 2015.

3.12 Schietexamen

Afgezien van het VCM bestaat de opleiding VWI-A voor een belangrijk deel uit lesvoorbereiding en zelfstudie. In de vijfde week van de opleiding volgt het afsluitende examen. Er zijn verschillende interne documenten die betrekking hebben op dit schietexamen. Het 'Uitvoeringsdocument Examenopdracht Schieten Glock 17/26 VWI BSB module A' vermeldt de vereisten en examencriteria. De algemene beoordelingscriteria waaraan de kandidaten moeten voldoen, komen uit de operationele instructies en het VCM BSB. Er was voor de deelnemers aan het schietexamen geen syllabus met daarin integraal alle onderdelen van het schietexamen.

3.13 MZV en persoonlijke beschermingsmiddelen

De werkgever verstrekt PBM's om letsel te voorkomen. Dit gebeurt op basis van een risicobeoordeling die onderdeel is van een RI&E. Artikel 8.3 van het Arbobesluit schrijft voor dat er voldoende PBM's beschikbaar moeten zijn indien gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van een werknemer op de arbeidsplaats aanwezig is of kan ontstaan. Ook moet ervoor worden gezorgd dat de werknemers de beschermingsmiddelen op de juiste wijze gebruiken, voor het doel waarvoor zij zijn ontworpen. De Arbowetgeving legt ook hier een directe relatie met de RI&E. Hoewel de KMar in het handboek VMS KMar een algemene richtlijn voor het gebruik van PBM's kent, was daarin niets vastgelegd voor de opleiding VWI-A en de *Chaos Drill*.[20]

Bij de opleiding VWI-A was onder meer de hiervoor genoemde brief van de CDS uit maart 2016 van belang over het gebruik van PBM's bij militaire zelfverdedigingsactiviteiten. De brief bevestigt de regel dat beschermingsmiddelen voorafgaand aan gebruik moeten worden gecontroleerd op normen, geschiktheid en expiratiedatum. Naar de mening van de IVD is de *Chaos Drill* een MZV-activiteit, althans een fysieke activiteit die hiermee gelijkgesteld kan worden, en kan dus niet los worden gezien van de genoemde brief van de CDS. Verder gold tijdens het schietexamen ook het voorschrift van de MCGS dat beschermende uitrusting bij het oefenen verplicht is. Het baanreglement van schietbaan 2 op de Koningin Maxima Kazerne vereist bovendien dat elke schutter een veiligheidsbril en gehoorbeschermingsmiddelen draagt.

Het uitgangspunt van het MCGS voorschrift is dat bij de keuze van een beschermingsmiddel de duur van het dragen, de ernst van het gevaar en de wijze waarop het gebruikt wordt, bepalend zijn. PBM's moeten geschikt zijn voor de risico's waartegen ze bescherming bieden, zonder zelf een extra risico te vormen of het risico te vergroten. De werkgever moet erop toezien dat de PBM's op de juiste wijze worden toegepast, volgens de gebruiksaanwijzing en de instructie. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de wijze waarop de beschermingsmiddelen werden gebruikt.

[20] Handboek VMS KMar, Werkinstructie PBM, november 2011. Voorafgaand aan PBM-instructie moet een RI&E worden opgesteld.

3.14 Meldingsprocedure voorvallen

Defensie kent een uniforme procedure om voorvallen te melden. De SG-Aanwijzing 005 (SG-005) beschrijft welke procedure moet worden gevolgd en op welk moment de melding moet worden gedaan. De SG-005 bepaalt: “Iedere medewerker van Defensie meldt een voorval waarvan hij kennis draagt aan de commandant of leidinggevende via het centrale meldingssysteem ‘Peoplesoft Melding Voorvallen’ (PSMV), te benaderen via de link ‘Melding Voorval’ op het intranetportaal.” Vanaf november 2016 gold een eerdere versie van SG-005 die op 25 mei 2018 is vervangen door de huidige. De versie die gold in oktober 2017 bepaalde dat iedere medewerker van Defensie een voorval kon melden aan de commandant of leidinggevende via het centrale meldingssysteem PSMV. Commandanten moesten de melding registreren, waarmee die werd doorgestuurd in de lijn en/of buiten het eigen defensieonderdeel.

4 Analyse

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de veiligheidsaspecten bij de voorbereiding en de uitvoering van de opleiding VWI-A met aansluitend de afhandeling van de melding.

4.2 Risicobeheersing in de voorbereiding op de opleiding VWI-A

De commandant is er voor verantwoordelijk dat bij de voorbereiding van opleidingen de mogelijke risico's worden geïnventariseerd en in een RI&E vastgelegd.[21] Ook worden daarbij beheersmaatregelen beschreven om de risico's tijdens de opleiding zoveel mogelijk te beperken. Deze risicobeperkende maatregelen worden nader uitgewerkt in instructies, voorschriften, locatieorders, opleidingsplannen, taakomschrijvingen en trainingen.

4.3 Risico-inventarisatie en -evaluatie

Voor de opleiding VWI-A met de *Chaos Drill* en het schietexamen was geen RI&E opgesteld. De BSB heeft de risico's die met de opleiding VWI-A gepaard gaan dus niet in overeenstemming met de Arboregelgeving beschreven. Er was wel een RI&E uit 2015 voor het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden van de KMar, maar daarin waren de risico's verbonden aan de opleiding VWI-A niet uitgewerkt.[22]

Ook voor de locaties in de opleiding VWI-A in 2017, zoals schietbaan 2 op de Koningin Maxima Kazerne en hangar 404 op Camp New Amsterdam, was geen RI&E opgesteld. Door het ontbreken van een opleidingssyllabus, uitgewerkte lesplannen, instructies en voorschriften zijn de risico's in het geheel niet beschreven.

Ten tijde van de VWI-A in 2017 was er geen specifieke RI&E voor de BSB. Uit de interviews met de medewerkers van de BSB blijkt dat er destijds weinig aandacht was voor de voorschriften uit het VMS-beleid. De geïnterviewden weten dit aan de beperkte personele capaciteit van de BSB, in combinatie met ontbrekende kennis. Ook was het volgens hen geen prioriteit voor de staf van de KMar om aan VMS-vereisten te voldoen. Dit was in belangrijke mate het gevolg van de samenvoeging van districten van de KMar, een doelmatigheidsoperatie, waardoor ondersteunende functies uit de organisatie verdwenen, zoals de functionaris Veiligheid Kwaliteit Arbo en Milieu (VKAM). In maart 2021 is een start gemaakt met het opstellen van een RI&E voor de schietopleiding. Voor de BSB is een medewerker VKAM aangesteld, die is begonnen aan een verdiepende RI&E.

[21] Besluit inhoudende vaststelling Veiligheidsmanagementsysteem Defensie, 2450 beheersing van werkzaamheden en procedure 2: Risico identificaties en analyses.
[22] RI&E KMar District Landelijke en Buitenlandse Eenheden, versie 2015.01, 01-12-2015.

4.4 De opleiding tot vuurwapeninstructeur

De opleiding tot vuurwapeninstructeur was niet in een syllabus gedocumenteerd en het lesprogramma was slechts summier uitgewerkt. Het onderwerp veiligheid werd in het lesprogramma genoemd maar werd niet verder uitgewerkt. Of en in hoeverre in veiligheidsbriefings voorafgaand aan oefeningen aandacht aan veiligheid werd besteed, is de IVD niet duidelijk geworden. Veel van de documenten die bij de opleiding VWI-A werden gebruikt, waren niet formeel vastgesteld. Tijdens de opleiding VWI-A in 2017 gebruikte de BSB een beknopt lesplan. Dit lesplan bestond uit een programma met per tijdsblok een activiteit. De IVD kon uit het plan niet goed opmaken wat de doelstellingen van de opleiding waren en hoe die er in theorie en praktijk uitzagen. Het was evenmin duidelijk wat de risico's waren voor deelnemers en instructeurs. Het onderwerp veiligheid was niet als afzonderlijk onderwerp in het lesplan van de opleiding opgenomen. In de lesopdracht waren de tijd, het onderwerp, de aandachtspunten, de werkvormen en het Onderwijs Leermiddel (OLM) vermeld. Verder stond in de opdracht puntsgewijs genoteerd welke onderwerpen in de les aan bod kwamen. De onderwerpen waren niet verder uitgewerkt en verwijzingen naar achtergrondinformatie ontbraken. Enige onderwerpen waren wel afzonderlijk beschreven. Het betrof schietbaanles 1 VWI-A BSB, schietbaanles 2 VWI-A BSB, schietbaanles 3 VWI-A BSB, extra les VWI-A BSB en het onderwerp PAdDS.

In het geval van de VWI-A ontwikkelden de drie instructeurs, die deel uitmaakten van de Opleidings- en Trainingsgroep van de BSB, het lesmateriaal volledig zelf, zonder verder externe en deskundige ondersteuning of extern toezicht en kwaliteitsbewaking. In een enkel geval bestond het lesmateriaal (PadDs-training) uit een stuk dat geschreven was door een instructeur en dat op geen enkele manier te herleiden was naar de BSB, de KMar of Defensie. Voorts werd van de instructeurs verwacht dat zij niet alleen lesgaven, maar ook – vanuit hun eigen specifieke deskundigheid en verantwoordelijkheid – toezicht hielden op een juiste en veilige uitvoering van de werkzaamheden en het naleven van veiligheidsregelgeving. In deze werkwijze ontbraken voldoende *checks and balances* op het gebied van veiligheid.

4.5 Controle locaties

De defensieregelgeving schrijft voor dat de MCGS een schietlocatie voor gebruik moet vrijgeven. Het schieten met kleinkaliber oefenmarkeerpatronen mag alleen op een daarvoor ingericht terrein of in een speciaal daarvoor ingericht gebouw.[23]

De MCGS gaf op 25 juli 2019, dat wil zeggen bijna twee jaar na het voorval, voor het eerst toestemming voor het gebruik van simulatiemunitie op Camp New Amsterdam. De toestemming werd verleend voor gebouw L126. De *Chaos Drill* vond echter niet hier plaats, maar in hangar 404. Hangar 404 was niet door de MCGS beoordeeld. Daarom had de *Chaos Drill*, ongeacht de maatregelen die de instructeurs namen, niet in deze hangar mogen worden uitgevoerd.

[23] Nota MCGS 2 december 2011, BS2011023850, gebruik van kleinkaliber oefenmarkeerpatronen door personeel van het Ministerie van Defensie.

Uit de interviews blijkt dat de instructeurs tijdens de *Chaos Drill* wel een poging hebben gedaan duidelijk te maken dat er in hangar 404 met FX-munitie werd geoefend. Ze deden dat door een briefje met die mededeling op de buitenkant van de deur te bevestigen. De instructeurs zagen erop toe dat de deuren van de hangar tijdens de oefening dicht waren.

De MCGS had schietbaan 2 op de Koningin Maxima Kazerne onder voorwaarden op 21 februari 2017 vrijgegeven.[24] Het gebruik van deze schietbaan voor dynamische schietoefeningen met 9 mm mp-munitie was bij het schietexamen op 27 oktober 2017 toegestaan. De IVD heeft vastgesteld dat het onderhoudslogboek ontbrak. Het baanreglement en het aanvullende register waren wel aanwezig.

Omdat er geen beschrijving van de schietoefening bestond, kon de IVD niet nagaan of de instructeurs toezicht hielden op het naleven van de regels tijdens de oefening. Tijdens de opleiding VWI-A werd dynamisch getraind met objecten op de baan. Uit interviews is gebleken dat deelnemers aan de schietoefening last hadden van schietgassen. De klachten, die zij bij de instructeurs meldden, betroffen onder andere tranende ogen, misselijkheid en hoofdpijn. De instructeurs lastten hierop korte pauzes in tussen de schietsessies en adviseerden tijdens de pauzes naar buiten te gaan.

Bij gebrek aan een geregistreerde melding van de klachten in verband met schietgassen is er ten tijde van de opleiding geen onderzoek verricht. Wel heeft de MCGS naar aanleiding van een andere melding de luchtstroom van schietbaan 2 onderzocht en op 9 augustus 2017 goed bevonden.[25]

4.6 Geen risicobeperkende maatregelen ter voorkoming van hersenletsel

Voor MZV gelden sinds 2016 specifieke maatregelen die tot doel hebben het fysieke contact zo veilig mogelijk te laten plaatsvinden. Hoewel de KMar geen MZV kent, vindt bij de AZV een vergelijkbaar en gelijksoortig fysiek contact plaats bij het sparren. Gezien dit fysieke contact had het in de rede gelegen dat de KMar en de BSB de *Chaos Drill* als MZV activiteit hadden aangemerkt, althans de maatregelen genomen hadden die passen bij een dergelijke activiteit met fysiek contact. Het was immers de intentie van de nota van de CDS om met de opgedragen maatregelen elke vorm van MZV, of vergelijkbare activiteiten met fysiek contact, zo veilig mogelijk plaats te laten vinden.

Voor dit onderzoek is relevant dat op basis van de nota van de CDS bij het aanleren van MZV-technieken en bij sparren het hoofd hooguit mocht worden getoucheerd of licht getroffen. MZV-activiteiten moeten door gekwalificeerde en gecertificeerde LO-sportinstructeurs worden geleid, met toezicht door MZV-kwaliteitsbewakers. De risico's van momenten met fysiek contact moeten vooraf worden geïnventariseerd en maatregelen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden vastgelegd. Verder moeten de voorgeschreven

[24] Nota MCGS, 2017002081.
[25] DMO2017008259, 9 augustus 2017, Melding voorval kruitdampen.

normen, de geschiktheid en de expiratiedatum van door Defensie verstrekte PBM's vooraf worden gecontroleerd. Ten slotte moet medische ondersteuning gegarandeerd zijn en afgestemd op de MZV-activiteit. Alle maatregelen moeten worden vastgelegd en hun doeltreffendheid moet worden geëvalueerd.

De KMar en de BSB hebben de *Chaos Drill* niet als een MZV-activiteit, althans een activiteit met fysiek contact zoals bedoeld in de nota van de CDS, aangemerkt. Wat de IVD betreft had dat vanwege het fysieke aspect van de oefening wel gemoeten. De BSB heeft de IVD laten weten niet op de hoogte te zijn van de maatregelen en om die reden de maatregelen ook niet toegepast te hebben. Dit komt overeen met uitspraken van de KMar dat de betreffende nota met maatregelen nooit bij de toenmalige districten van het LTC aangekomen is.

4.7 Risicobeheersing in de uitvoering van de opleiding VWI-A

Het ontbreken van een risico-inventarisatie in de voorbereiding van de opleiding VWI-A had directe gevolgen voor de uitvoering ervan. In een RI&E had aandacht moeten worden besteed aan de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Ook moest er aandacht zijn voor het gebruik van signalen en stoptekens en van PBM's. Ten slotte had duidelijk moeten zijn hoe de medische ondersteuning was gegarandeerd, welke handelingen bij calamiteiten geboden waren en hoe het toezicht op de uitvoering was geregeld. Doordat er geen zicht was op de risico's die de deelnemers aan de opleiding VWI-A liepen, zijn er onvoldoende beheersmaatregelen genomen. Het onderzoek wijst uit dat bij de *Chaos Drill* en de schietoefening de gevolgen van de ontoereikende beheersing van risico's zichtbaar zijn. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

4.8 Zelfstandigheid, verantwoordelijkheid en het ontbreken van toezicht

Hoewel de IVD geen onderzoek deed naar de achtergrond van de deelnemers, gaat zij ervan uit dat deze over de benodigde kwalificaties beschikten om aan de opleiding VWI-A deel te nemen. Gezien de achtergrond van de deelnemers was de rol van de instructeurs beperkt tot een korte mondelinge uitleg voorafgaand aan de oefening. De deelnemers moesten vervolgens de oefening zelfstandig uitvoeren. De wens om zo realistisch mogelijk te oefenen is begrijpelijk, maar kan op gespannen voet staan met de veiligheid die in opleidingssituaties gewenst is. Juist bij opleidingen waarin nieuwe vaardigheden worden aangeleerd is een grote mate van autonomie en zelfstandigheid voor de deelnemers niet zonder risico's. Het is dan juist de taak van de instructeurs duidelijke aanwijzingen te geven en toe te zien op de juiste uitvoering van een oefening, met inbegrip van risicobeperkende maatregelen die in een RI&E zijn vastgelegd en in de documentatie bij de opleiding.

4.9 Beperkte mondelinge instructies

Voorafgaand aan de opleiding VWI-A gaven de instructeurs enige mondelinge instructies, die niet verder op instructiekaarten of in schriftelijke aanwijzingen waren uitgewerkt. Het doel was namelijk de deelnemers te leren anticiperen op een onbekende situatie. Met het oog daarop kregen de deelnemers tijdens de uitleg van de oefeningen ook geen of beperkt leerstof of lesmateriaal aangeboden. Relevante documentatie (syllabus, uitgebreid lesmateriaal) bij de opleiding VWI-A ontbrak. Tijdens de beperkte uitleg van de oefening was er geen of weinig aandacht voor veiligheidsrisico's en beheersmaatregelen.

Bij de *Chaos Drill* werden de deelnemers geïnstrueerd PBM's te gebruiken. Er werd niet bij gezegd welke deelnemer welke beschermingsmiddelen moest gebruiken. Ook ontbrak uitleg over de manier waarop de beschermingsmiddelen moesten worden gebruikt. In tegenstelling tot de (algemene) instructie van de instructeurs droeg de melder geen veiligheidsbril. Als reden hiervoor werd de mogelijkheid van beslaan van de bril en het oplopen van letsel genoemd. Een andere instructie was de *handpads*, bedoeld om af te weren, bij de *Chaos Drill* als aanvalswapen[26] te gebruiken. De deelnemers kregen verder de algemene instructie om "gecontroleerd" te slaan, de melder "gecontroleerd fysiek aan te pakken" en zijn hoofd alleen te "toucheren". Er volgde geen verdere uitleg van wat gecontroleerd slaan, fysiek aanpakken en toucheren inhield en welke mate van geweldsgebruik toelaatbaar was. Het was de deelnemers evenmin duidelijk of ze de gebruikelijke signalen en stoptekens konden gebruiken om de oefening stil te leggen. De woorden "stop, stop, stop" die hiervoor het meest worden gebruikt, waren niet duidelijk afgesproken bij de oefening *Chaos Drill* in 2017.

4.10 Onduidelijkheid over PBM's

De werkgever verstrekt persoonlijke beschermingsmiddelen en de KMar kent ook een richtlijn voor het gebruik ervan, de VS 19-19.[27] Deze houdt in dat leidinggevenden voorafgaand aan het gebruik van beschermingsmiddelen een RI&E opstellen en zorgen voor voorlichting over en toezicht op het juiste gebruik. Uitgangspunt is dat beschermingsmiddelen altijd moeten worden gebruikt waarvoor zij zijn gemaakt, ter bescherming tegen gevaren die de veiligheid of de gezondheid kunnen bedreigen. Uiteraard moeten PBM's ook voor gebruik worden gecontroleerd. De keuze voor een beschermingsmiddel hangt af van de ernst van het gevaar, de frequentie van blootstelling, de kenmerken van de werkplek, de doelmatigheid van de PBM en de uitkomsten van een RI&E.

De commandant stelt met behulp van de RI&E vast welke uitrusting gebruikt gaat worden. Hoewel het gebruik van PBM's in de beperkt aanwezige documenten van de opleiding VWI-A verplicht is voorgeschreven, biedt dit de deelnemers onvoldoende houvast. Zonder syllabus met per oefening een duidelijke beschrijving van de verplichte beschermingsmiddelen, is het voor de deelnemers niet of nauwelijks te achterhalen welk beschermingsmiddel zij wanneer moeten

[26] Onjuist gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen is in strijd met de Arboregelgeving.
[27] VS 19-19 KMar, Werkinstructie PBM, november 2011.

gebruiken. De documenten die wel beschikbaar zijn, laten ruimte voor interpretatie.[28]

In de genoemde VS 19-19 uit 2011 staat:

5.1.2. Indien gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van een werknemer op de werkplek aanwezig is of kan ontstaan, zijn voor de werknemers die aan dat gevaar blootstaan of kunnen blootstaan, PBM's (in voldoende aantal) beschikbaar en wordt ervoor gezorgd dat die werknemers die middelen gebruiken (zie ook 5.7).

5.1.3 De keuze van het PBM en de wijze waarop dit gebruikt moet worden, met name wat betreft de duur van het dragen, worden bepaald afhankelijk van de ernst van het gevaar, de frequentie van de blootstelling aan het gevaar en de kenmerken van de werkplek van iedere werknemer afzonderlijk, de doelmatigheid van het PBM evenals van de uitkomsten van een RI&E.

Specifieke instructies voor het gebruik van PBM's bij MZV-activiteiten bij de KMar ontbreken. Bij de opleiding VWI-A BSB is gebruikgemaakt van het instructie-document PAdDS, maar dat was nog niet officieel vastgesteld. Dit document schrijft voor dat bij de training met *pads* de aanvaller minimaal een veiligheidsbril draagt en de ontvanger altijd volledige gelaatsbescherming en bij voorkeur overige beschermende kleding. Verderop in hetzelfde document staat 'minimaal oog- en halsbescherming'.

Over het gebruik van beschermingsmiddelen bij het schietexamen bestaat minder onduidelijkheid. Het baanreglement van schietbaan 2 op de Koningin Maxima Kazerne schrijft voor dat elke schutter een veiligheidsbril en gehoorbeschermingsmiddelen draagt. Verder heeft de MCGS dezelfde lichaamsbeschermende uitrusting verplicht gesteld als bij de wapen-munitiecombinatie bij oefenen met FX-munitie.

4.11 Klachten

Na de *Chaos Drill* klaagde melder over hoofdpijn en andere verschijnselen. Hij heeft de instructeurs gemeld dat hij zich niet lekker voelde en naderhand heeft hij deze klacht enige malen herhaald. Ook bij het schietexamen, tien dagen later, had melder klachten en heeft hij deze aan de instructeurs gemeld. Toen de melder zelf aankondigde naar een arts te willen, heeft een instructeur zich, op verzoek van de melder, bij hem gevoegd.

De gang van zaken bij de *Chaos Drill* strookt niet met de maatregelen uit de nota van de CDS van maart 2016. Die maatregelen behelsden onder meer dat bij MZV-activiteiten, of vergelijkbare activiteiten met fysiek contact, altijd medische ondersteuning moet zijn gegarandeerd, die volledig is afgestemd op de activiteit die plaatsvindt. Zoals eerder vermeld, kende de BSB deze nota niet. Door het ontbreken van een RI&E en de onbekendheid met de genoemde nota van de CDS zijn de risico's die zich tijdens de opleiding VWI-A en in het bijzonder de *Chaos*

[28] Zo staat bijvoorbeeld in het lesonderwerp PAdDS onder benodigdheden 'simunition beschermende uitrusting'. Het wordt aan de deelnemers overgelaten wat zij daaronder verstaan.

Drill en het schietexamen konden voordoen, niet beschreven. Te denken valt aan hersenletsel, kneuzingen, gehoorschade en schade als gevolg van de blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Doordat deze risico's niet waren onderkend, zijn o.a. verplichte maatregelen achterwege gebleven.

Tijdens het schietexamen klaagden ook andere deelnemers over hoofdpijn, misselijkheid en tranende ogen. Uit de interviews blijkt dat de instructeurs hiervan op de hoogte waren. Ze spoorden de deelnemers aan met tussenpozen de schietbaan te verlaten en buiten frisse lucht te halen. Andere maatregelen werden niet genomen.

Het beperkte lesplan in combinatie met onduidelijke instructies leidde ertoe dat deelnemers aan de opleiding VWI-A onvoldoende werden geïnformeerd over wat er van hen werd verwacht. Ook was er onvoldoende duidelijkheid over de (rechts) positie bij het missen van een les en het bezoeken van een arts. In het geval van de opleiding VWI-A in 2017 had de melder dagenlang klachten na de *Chaos Drill*, maar is hij desondanks niet bij een arts geweest. Uit het interview bleek dat hij de opleiding wilde afmaken en bang was na een bezoek aan een arts de opleiding te moeten staken. Er waren meer deelnemers die niet duidelijk wisten wat de gevolgen waren als zij onderdelen van de opleiding zouden missen. Uiteindelijk heeft geen van de overige deelnemers na afloop van de opleiding een arts bezocht of een melding voorval gedaan, terwijl uit interviews bleek dat ten minste vier van de tien geïnterviewden tijdens en na het schietexamen lichamelijke klachten ondervonden.[29] Omdat de deelnemers geen melding van het voorval deden en ook geen arts raadpleegden, heeft de BSB het voorval niet onderzocht en heeft zij geen maatregelen kunnen nemen.

Intensief gebruik van een schietbaan brengt gezondheidsrisico's met zich mee. De mate van blootstelling aan schietgassen is afhankelijk van factoren zoals het kaliber wapen waarmee geschoten wordt, de hoeveelheid munitie die per tijdseenheid wordt verschoten en de afzuiging op de baan. Er moet worden toegezien op de juiste werking van de afzuiging en op de aanwezigheid van objecten op de baan die de werking van het afzuigsysteem mogelijk belemmeren. Tijdens het schietexamen hadden enige deelnemers klachten zoals hoofdpijn, tranende ogen en misselijkheid. De oorzaak van de klachten van de deelnemers aan het schietexamen was niet duidelijk. Wel staat vast dat zij van 8.30 uur tot 14.30 uur op de schietbaan waren, met slechts enkele korte pauzes tussen de schietsessies.

Uit het onderzoek van de IVD bleek dat dat er dynamisch werd getraind met objecten op de baan. Een voor de hand liggende maatregel bij de genoemde klachten zou zijn na te gaan of de afzuiginstallatie goed functioneerde en of de in- en uitlaat van de afzuiginstallatie niet geblokkeerd werd door obstakels zoals tassen, kleding, rugzakken en schietattributen zoals schermen en oefendoelen. Uit het onderzoek van de IVD is niet gebleken of de instructeurs dergelijke maatregelen namen toen de klachten zich voordeden.

[29] Van de elf deelnemers aan de VWI-A heeft de IVD er tien geïnterviewd. Vier van hen meldden klachten tijdens het schietexamen op 27 oktober 2017. Van de overige zes deelnemers is niet bekend of zij ook klachten hadden.

4.12 Gebruik van niet getoetste locaties

De BSB heeft hangar 404 op Camp New Amsterdam niet voorafgaand aan de *Chaos Drill* door de MGCS laten toetsen voor dynamische oefeningen met gebruik van FX-munitie. Dit was wel voorgeschreven (zie paragraaf 3.8) en uit interviews blijkt dat zowel de instructeurs als de vuurwapencoördinator BSB van dit voorschrift op de hoogte waren. De reden de hangar toch te gebruiken, was volgens de BSB het gebrek aan een geschikte locatie om met FX-munitie te oefenen. De BSB stond dus voor de keuze niet te oefenen of te oefenen op een niet getoetste locatie. Om de voortgang van het opleidingsprogramma niet te laten stagneren, koos de BSB ervoor te trainen op een niet getoetste locatie. De veiligheid van medewerkers, dat wil zeggen instructeurs en deelnemers, werd zo ondergeschikt gemaakt aan de behoefte te oefenen.

4.13 Onvoldoende lerend vermogen

Bij de BSB werd een oefening met de deelnemers en instructeurs na afloop mondeling geëvalueerd. Ondanks de verplichting de evaluatie vast te leggen in een *After Action Report* (AAR), gebeurde dit niet.[30] Als reden werd aangevoerd dat de instructeurs direct na afloop van de opleiding VWI-A naar een volgende opleiding in het buitenland moesten en er geen tijd was voor de verslaglegging. Door het ontbreken van een schriftelijke evaluatie en het AAR heeft de BSB deze mogelijkheid om te leren onvoldoende benut.

4.14 Onduidelijkheid rondom PSMV-meldingen en PvO

De PSMV-melding van 27 oktober 2018 was de aanleiding voor dit onderzoek. De IVD heeft niet kunnen vaststellen waarom niet een jaar eerder, direct na de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017 of na het uitvallen van de melder tijdens het schietexamen op 27 oktober 2017, een PSMV-melding is gedaan door de commandant, een door hem aangewezen functionaris of betrokkene zelf.

Er is onduidelijkheid over een Proces-verbaal van Ongeval (PvO) naar aanleiding van de ziekenhuisopname van de melder.[31] Op verzoek van melder zou de BSB een PvO hebben opgemaakt. De BSB heeft dit bevestigd, maar het PvO is niet terug te vinden in de administratieve systemen. De BSB kon desgevraagd niet vertellen op welke datum het was opgemaakt en kon ook geen concepten of kopieën overleggen.

Ook bestaat onduidelijkheid over een PSMV-melding van klachten na de blootstelling aan schietgassen. Het gaat dan om de klachten van de deelnemers tijdens het schietexamen op 27 oktober 2017. De KMar heeft de IVD laten weten een clustering van klachten als één melding te hebben gedaan. Deze melding is terug te vinden in de administratieve systemen als een geclusterde melding van verschillende voorvallen die te maken hadden met klachten door schietgassen, in het bijzonder na het schieten met de HK 416. Bij het schietexamen van de VWI-A

[30] De BSB heeft het AAR verplicht gesteld in de opleidings- en trainingseenheid. Vanaf 2014 stelt de BSB AAR's op.
[31] Conform regeling proces-verbaal van ongeval en rapportage medische aangelegenheden, versie 1, 09-02-2016.

is echter alleen geschoten met de 9mm Glock 17/26. Vast staat dat er geen onderzoek naar de oorzaak van de klachten tijdens het schietexamen is ingesteld, waardoor maatregelen achterwege zijn gebleven.

4.15 Documentatie niet op orde

Zoals vermeld, werden tijdens de VWI-A diverse documenten gehanteerd, zoals het lesplan, het Vuurwapen Concepten Model, het Schietbeleid BSB en de MP 40-30. De IVD heeft geconstateerd dat een aantal van deze documenten geen formele status had en in een conceptversie werd toegepast. Ook ontbraken documentnummers, data en waren de documenten moeilijk terug te vinden in de administratieve systemen. Van de concept beleidstukken zoals het VCM en het Schietbeleid BSB kon vanuit de KMar geen eenduidig antwoord gegeven worden op de vraag welk beleid nu geldend was ten tijde van het voorval. Van de VWI-A was geen uitgebreide syllabus, het lesplan was zeer beknopt en gaf weinig informatie over de veiligheid van de deelnemers. Ook had een van de instructeurs een eigen document opgesteld dat werd gebruikt tijdens de PAdDS-training.[32] Van dit document uit 2010 is de status onbekend. Evenmin is bekend of Defensie of de KMar dit document op enige wijze heeft gevalideerd.

Van een opleiding tot vuurwapeninstructeur binnen een gespecialiseerde eenheid als de BSB mag worden verwacht dat deze voldoende is gedocumenteerd, met actuele, gevalideerde en officieel vastgestelde instructies en voorschriften. Voorkomen moet worden dat instructeurs – hoe ervaren en deskundig zij ook zijn – louter handelen naar eigen inzicht, ervaring en opzet. De documentatie van de VWI-A voldeed op dit punt niet aan de juiste voorwaarden.

4.16 Niet volgen meldingsprocedure voor voorvallen

Defensie hanteert een uniforme procedure voor het melden van voorvallen die beschreven is in de Aanwijzing SG 005.[33] Het doel van de aanwijzing is zorg te dragen voor een uniforme wijze van melden en registreren van voorvallen en het tijdig informeren van de juiste personen, functionarissen of (externe) instanties. Door de voorvallen waarbij medewerkers klachten opliepen niet te melden, week de BSB af van de voorgeschreven procedure. Door het ontbreken van een PSMV-melding heeft de KMar het voorval niet zelf tijdig kunnen onderzoeken en passende maatregelen kunnen treffen om herhaling te voorkomen.

[32] PAdDStm, de volgende generatie in vuurwapentraining. *Applied Combatives Essentials* (ACE) Concepts, 2010.
[33] Aanwijzing SG 005 Melden voorvallen.

5 Conclusies

In oktober 2017 namen elf militairen deel aan de opleiding VWI-A van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB). De opleiding bestond uit achttien onderdelen, waaronder de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017 en het schietexamen op 27 oktober 2017. Een jaar later, op 17 oktober 2018, deed een van de deelnemers de melding dat hij hersenletsel had opgelopen tijdens de *Chaos Drill* en daardoor tien dagen later was uitgevallen tijdens het schietexamen.

Het is van belang zo realistisch mogelijk te oefenen. Dit neemt niet weg dat ook dan de veiligheid in acht moet worden genomen. Doordat de opleiding VWI-A van de BSB in 2017 tekortkomingen vertoonde, was de veiligheid van de deelnemers aan de opleiding onvoldoende gegarandeerd. De IVD heeft geconstateerd dat een gebrek aan kennis van procedures en regelgeving of het niet volgen en toepassen daarvan daaraan ten grondslag lagen. Essentiële elementen ontbraken, waaronder een RI&E, een opleidingssyllabus en een volledig lesplan. Documenten, waaronder beleidsstukken over het schietbeleid, ontbraken of hadden een onduidelijke status. Het ontbrak verder aan duidelijke instructies ter voorkoming van letsel en voor het gebruik van beschermingsmiddelen. Ook was er geen medische ondersteuning gegarandeerd en ontbrak het toezicht op de juiste uitvoering van de oefeningen en de naleving van de procedures. Belangrijk is verder dat er bij de *Chaos Drill* geen aandacht werd besteed aan het vooraf controleren van de persoonlijke beschermingsmiddelen. *Handpads* werden zonder nadere toelichting ingezet als aanvalswapen, terwijl deze zijn ontworpen en bedoeld als afweermiddel.

Deze elementen bij elkaar resulteerden in onvoldoende inzicht in de risico's en de gevaren die zich konden voordoen bij de opleiding VWI-A. Daardoor zijn er gedurende de opleiding veiligheidsrisico's blijven bestaan die te voorkomen waren geweest.

Tijdens een opleiding of in opleidingssituaties moet de commandant zorgdragen voor een beschrijving van processen, orders en instructies en van risico's en de beheersing daarvan. In het geval van de VWI-A ontwikkelden de instructeurs al het lesmateriaal zelf. Voor de *Chaos Drill* waren twee instructeurs en een vuurwapencoördinator aangewezen. De vuurwapencoördinator was echter niet doorlopend beschikbaar en kwam naar eigen zeggen af en toe kijken. In de praktijk hield dat in dat tijdens de *Chaos Drill* twee instructeurs niet alleen les moesten geven maar ook toezicht moesten houden op een juiste en veilige uitvoering van de werkzaamheden en op het naleven van veiligheidsvoorschriften.

De BSB is een speciale eenheid met als kenmerken een sterke samenhang en een hoge mate van autonomie en zelfstandigheid. Deze kenmerken zijn essentieel tijdens inzet, maar minder vanzelfsprekend in opleidingen waar deelnemers nieuwe vaardigheden worden aangeleerd. Juist onder opleidingsomstandigheden is het belangrijk vooraf duidelijke instructies te geven en scherp toezicht te houden op het naleven van de instructies en de juiste uitvoering van de oefening. Instructie en toezicht zijn belangrijke voorwaarden om de veiligheid van deelnemers te kunnen garanderen, zeker gedurende de veeleisende opleiding van de BSB.

Uit het onderzoek van de IVD blijkt dat er zowel in de voorbereiding als de uitvoering van de VWI-A onvoldoende aandacht was voor de medische risico's die de deelnemers aan de opleiding liepen. De BSB bleek niet op de hoogte van recente maatregelen van de Commandant der Strijdkrachten om activiteiten in het kader van militaire zelfverdediging veilig te laten verlopen. Die maatregelen behelsden het uitdrukkelijk verbieden van harde klappen op het hoofd, het garanderen van medische ondersteuning en het verplicht gebruiken en vooraf controleren van persoonlijke beschermingsmiddelen. Juist deze verplichte maatregelen, die waren vastgesteld na ernstige ongevallen bij zelfverdedigings-activiteiten, hadden bij de BSB bekend moeten zijn omdat er van vergelijkbare activiteiten met fysieke impact sprake was.

Na de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017 klaagde de melder over hevige hoofdpijn en voelde hij zich niet lekker. De klachten hielden de dagen na de oefening aan. Hoewel hij aangeslagen was en ook een dag ziek thuis bleef, nam hij tien dagen later toch deel aan het schietexamen. De angst om uit de opleiding te worden gezet speelde daarbij een rol, aldus zijn verklaring. Schietoefeningen werden op Camp New Amsterdam gedaan in een hangar die niet door de Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen was vrijgegeven. De BSB vond de voortgang van de oefeningen belangrijker. De locatie van het schietexamen op 27 oktober 2017 op de Koningin Maxima Kazerne was wel goedgekeurd, maar deelnemers, onder wie de melder, klaagden gedurende het examen over hoofdpijn, misselijkheid en tranende ogen. De instructeurs spoorden hen aan af en toe buiten frisse lucht te halen, maar andere maatregelen bleven uit.

Rond de lunch heeft de melder een instructeur gevraagd met hem mee te gaan naar een arts van de Militair Geneeskundige Dienst. Die stuurde hem met een ambulance naar het ziekenhuis. De BSB heeft van de gebeurtenissen geen Proces-verbaal van Ongeval opgemaakt. Door het ontbreken hiervan zijn niet alle relevante omstandigheden van het ongeval direct vastgelegd en gedocumenteerd. De BSB heeft evenmin een melding gedaan in het Peoplesoft Melding Voorvallen-systeem. De melder heeft dit een jaar later alsnog gedaan. Deze meldings-procedure is bedoeld om op uniforme wijze voorvallen te melden, daarvan te leren en herhaling te voorkomen. Door het achterwege blijven van de voorgeschreven melding zijn onderzoek en mogelijke aanpassingen destijds uitgebleven.

6 Aanbevelingen

De IVD komt tot de volgende aanbevelingen aan de C-KMar. Toegespitst op vier hoofdaspecten, hebben deze mede tot doel de KMar te bewegen zelf de stand van zaken te beoordelen en zo nodig (alsnog) aanvullende initiatieven te nemen.

- Ga na bij welke opleidingen een RI&E nog ontbreekt en stel een concreet plan op om die tekortkoming te herstellen. Geef prioriteit aan opleidingen waar risico's evident hoger zijn, zoals de VWI-A van de BSB.
- Zorg voor voldoende personele ondersteuning voor het opstellen van opleidingen, processen, leertaken en RI&E's, maak heldere beschrijvingen van instructies en procedures en stel deze formeel vast.
- Verplicht commandanten zich voorafgaand aan een schietoefening een oordeel te vormen over de veiligheid, op basis van ten minste het baanreglement, vergunningsvoorschriften, een (recent) keuringsrapport van de MCGS en eventuele adviezen van het CEAG.
- Voer bij MZV-activiteiten én bij activiteiten die het karakter van een MZV-activiteit hebben een Last Minute Risico Analyse (LMRA) uit en garandeer de benodigde medische ondersteuning. Volg de instructies uit het handboek MZV.

De IVD komt tot de volgende aanbeveling aan de CDS.

Naar aanleiding van een ernstig ongeval in 2009 heeft de CDS in 2016 specifieke maatregelen afgekondigd om activiteiten met fysiek contact, met name Militaire Zelfverdediging, op een veilige manier uit te voeren. De KMar hanteert voor vergelijkbare activiteiten de aanduiding Aanhoudingstechnieken en Zelfverdedigingstechnieken. In het onderzoek is de IVD gebleken dat de KMar in 2017 de maatregelen van de CDS niet kende en dus ook niet toepaste. Dit roept de vraag op in hoeverre de KMar en de andere operationele commando's de maatregelen kennen en toepassen.

- De IVD geeft de CDS dan ook in overweging te doen nagaan of, en zo ja in hoeverre, de operationele commando's anno 2022 de CDS-maatregelen uit 2016 inzake activiteiten met fysiek contact werkelijk toepassen.

Bijlagen

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Na de melding op 17 oktober 2018 is de IVD een onderzoek gestart naar de opleiding VWI-A van de BSB. Al snel werd duidelijk dat er twee relevante onderdelen waren, te weten de *Chaos Drill* op 17 oktober 2017 met de lichamelijke impact voor de melder, en het schietexamen op 27 oktober 2017 waarbij de melder uitviel. De IVD heeft deze twee onderdelen van de opleiding afzonderlijk en in samenhang onderzocht.

De melder heeft de IVD geen inzage gegeven in zijn medische gegevens. Niettemin heeft de IVD geoordeeld dat zowel zijn melding als de klachten van deelnemers over de blootstelling aan schietgassen gedurende het schietexamen onderzoekswaardig waren. De inspectie heeft haar aandacht daarom verlegd naar de veiligheidsaspecten van de VWI-A. De IVD heeft in dat kader de veiligheidsrisico's bij de voorbereiding en de uitvoering van de *Chaos Drill* en het schietexamen in kaart gebracht en geanalyseerd, waarna conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd.

Dataverzameling

De IVD heeft op verschillende manieren data verzameld:
- Interviews met de deelnemers aan de opleiding VWI-A;
- Interviews met medewerkers en leidinggevenden van de BSB;
- Gesprekken met deskundigen op het gebied van munitie en gevaarlijke stoffen;
- Opvragen van de documenten van de VWI-A;
- Bezoek aan Schietbaan 2 van de Koningin Maxima Kazerne;
- Raadplegen van gegevens uit vergelijkbare onderzoeken van de IVD en Defensie;
- Bestuderen van normen, regelgeving en procedures vastgelegd in interne regelgeving van Defensie en de KMar.

Kwaliteitsborging

- Elk interview is vastgelegd in een verslag dat de geïnterviewde heeft kunnen aanvullen/verduidelijken en heeft kunnen controleren op feitelijke onjuistheden;
- Van telefoongesprekken is een kort verslag gemaakt dat aan betrokkenen voor akkoord is voorgelegd;
- Het conceptrapport van het onderzoek is door een team van interne en externe tegenlezers getoetst op consistentie, inzichtelijkheid en logica;
- Het conceptrapport is aangeboden voor wederhoor aan het betrokken personeel en organiek leidinggevenden met de vraag het te controleren op feitelijke onjuistheden.

Analyse

Om de informatie uit de verschillende bronnen te analyseren zijn verscheidene beeldvormingssessies gehouden en zijn een redeneerlijn en een referentiekader opgesteld.

Afbakening onderzoek

- Het onderzoek is gericht op de veiligheid bij de voorbereiding en de uitvoering van twee onderdelen van de opleiding VWI-A, te weten de *Chaos Drill* en het schietexamen;
- Het onderzoek is niet gericht op de individuele melding;
- Er is geen onderzoek gedaan naar de (medische) situatie van de melder;
- Het onderzoek is niet gericht op het aantonen van een causaal verband tussen enig letsel van melder en gebeurtenissen.

Bijlage B Commentaar betrokken partijen

Een conceptversie van dit rapport is aan de betrokken partijen voorgelegd voor de verificatie van feiten en het wegnemen van onduidelijkheden. Al deze partijen hebben gereageerd op de conceptversie van het rapport.

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt.

Correcties van feitelijke onjuistheden heeft de inspectie overgenomen. De desbetreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.

Als de inspectie reacties niet heeft overgenomen, licht zij haar afwegingen toe. Deze reacties en de toelichting daarop zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Inspectie Veiligheid Defensie (www.ivd.nl).

Bijlage C Afkortingenlijst

Bor	Besluit omgevingsrecht
CEAG	Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid
FX-munitie	Verfpatronen
GBP	Gevecht Bereidheids Parcours
KKW	Kleinkaliber wapens
MCGS	Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen
MGD	Militair Geneeskundige Dienst
MRC	Militair Revalidatie Centrum
MZV	Militaire Zelfverdediging
OLM	Onderwijs Leermiddel
PAdDS	Programmeren Actie door Dynamische Simulatie
PBM	Persoonlijke Beschermingsmiddelen
PSMV	PeopleSoft Melden Voorvallen-systeem
PvO	Proces-verbaal van ongeval
RI&E	Risico-Inventarisatie en -Evaluatie
VCM	BSB Vuurwapen Concepten Model BSB
VMMS	KMar Veiligheids- en Milieumanagementsysteem Koninklijke Marechaussee
VMS	Def Veiligheidsmanagementsysteem Defensie
VSB	BSB Verbijzonderd schietbeleid BSB
VSB NLD SOCOM	Verbijzonderd Schietbeleid *Netherlands Special Operations Command*
VWI-A	Vuurwapeninstructeur-A
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Colofon

Inspectie Veiligheid Defensie

Bezoekadres:
Majoor Jan Linzel Complex
Brasserskade 227a
2497 NX Den Haag

Postadres:
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
MPC 58B

www.ivd.nl

Bron omslagfoto: Beeldbank Defensie

Augustus 2022