Visitatiecommissie

Defensie en Veiligheid

Tussenrapportage

januari 2019

Veiligheidskundige inzichten over het plan van aanpak 'Een veilige defensieorganisatie'

Colofon

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid
Januari 2019

Gerdi A. Verbeet, voorzitter
Generaal-majoor der mariniers b.d. Patrick C. Cammaert, commissielid
Ir. Josette van Doorn-Spronken, commissielid
Prof. dr. Ira Helsloot, commissielid
Drs. Michael Mekel, rapporteur
Desi van de Laar, MA LLM, ambtelijk secretaris

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

2. De opdracht van de commissie 5

3. Veiligheidskundige inzichten over het plan van aanpak 6

4. Ten slotte 11

1. Inleiding

De Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (hierna: de Visitatiecommissie) is ingesteld bij besluit van de minister van Defensie van 13 september 2018 [1], 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] (hierna: plan van aanpak) voor de periode 2018–2020 te toetsen.

De Visitatiecommissie is nu ruim vier maanden in functie. De Visitatiecommissie heeft deze tijd gebruikt om zichzelf te organiseren, een werkplan voor de komende drie jaar vast te stellen en zich een beeld te vormen van het plan van aanpak en de totstandkoming daarvan.

In deze tussenrapportage doet de Visitatiecommissie verslag van haar activiteiten tot nu toe. Ook geeft de visitatiecommissie enkele beschouwingen op het plan van aanpak.

---

[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.

2. De opdracht van de Visitatiecommissie

De Visitatiecommissie wil Defensie een spiegel voorhouden. De Visitatiecommissie kijkt van buiten naar binnen. De verschillende expertises van de commissieleden vullen elkaar aan. De Visitatiecommissie draagt pas echt bij aan het veiliger maken van de werkomstandigheden bij Defensie als haar waarnemingen worden herkend en voortgang stimuleren. De Visitatiecommissie wil werkbare aanbevelingen doen.

Tijdens haar werkzaamheden zet de Visitatiecommissie verschillende methoden in. Werkbezoeken en vooral de gesprekken met werknemers worden belangrijke bronnen van informatie om de voortgang op het gebied van veiligheid te meten.

De Visitatiecommissie besteedt tijdens haar werkzaamheden aandacht aan drie hoofdthema's:
- veiligheidskundige inzichten over het plan van aanpak,
- de voortgang en meetbaarheid van het plan van aanpak en
- de effectiviteit van de maatregelen, ofwel de mate waarin de veiligheid merkbaar is verbeterd.

In deze tussenrapportage komt het eerstgenoemde thema aan bod. De Visitatiecommissie zal in haar jaarrapportage (voorzien juni 2019) verslag doen van haar bevindingen met betrekking tot de overige twee thema's.

Het is nu hét uitgelezen moment om de veiligheid bij Defensie te verbeteren. Er is grote maatschappelijke waardering voor het werk van de krijgsmacht. Er wordt weer geïnvesteerd in Defensie. Een toekomstbestendige defensieorganisatie is voor iedereen belangrijk. Het is daarom van het grootste belang de juiste maatregelen te nemen die bijdragen aan het bereiken van het doel, namelijk veiliger werken bij Defensie.

3. Veiligheidskundige inzichten over het plan van aanpak

De context van het plan van aanpak

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. Defensie wil hiermee zoveel mogelijk vermijdbare incidenten voorkomen. Toch beseffen alle medewerkers van Defensie, net als de Visitatiecommissie zelf, dat niet alle incidenten zijn te vermijden. De omgeving waarin Defensie actief is, is risicovol. Zelfs als het plan van aanpak volledig wordt uitgevoerd zullen er incidenten blijven. Maar gelukkig zijn veel incidenten wel degelijk te vermijden. Hier gaat de Visitatiecommissie de komende jaren naar kijken: werpt de organisatie van veiligheid binnen Defensie voldoende beschermende barrières op zodat onnodige incidenten worden vermeden?

Beschouwingen ten aanzien van het plan van aanpak

Algemene observatie

De misschien wel belangrijkste observatie van de Visitatiecommissie is de simpele constatering dat het plan van aanpak *er is*. De bewindspersonen en ambtelijke top hebben de verbetering van veiligheid bij Defensie serieus opgepakt en de aanbevelingen van de eerdergenoemde commissies leidend laten zijn voor het plan van aanpak. Met het plan van aanpak als tastbaar resultaat heeft veiligheid bij Defensie prioriteit gekregen. Er zijn middelen toegezegd [4] en er worden mensen ingezet bij de Directie Veiligheid en de Inspectie Veiligheid Defensie. Het plan van aanpak geeft de aanzet voor de koers die Defensie wil varen: veilig werken wordt de norm.

Veiligheidskundige uitgangspunten

De Visitatiecommissie heeft een analyse gemaakt van het plan van aanpak op grond van veiligheidskundige uitgangspunten. Als norm is daarbij gehanteerd dat het plan van aanpak moet voldoen aan wetenschappelijk aanvaarde veiligheidskundige inzichten. De Visitatiecommissie hanteert de volgende uitgangspunten.

Uitgangspunt 1:
Veiligheid wordt georganiseerd in meerdere verdedigingslinies

Toelichting: Voor een zo veilig mogelijke werkomgeving is het noodzakelijk dat er 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 veiligheidslinies. De eerste veiligheidsbarrière is een veilig ontwerp, veilige middelen en veilig materieel. De tweede linie is een goede organisatie van veiligheid met veilige systemen en procedures. De derde linie is de mens en veilig handelen.

[4] 75 miljoen euro voor de komende vier jaar (vanaf 2018) en daarna structureel 25 miljoen euro per jaar. Bron: Plan van aanpak 'Een veilige defensieorganisatie', p. 8.

Toegepast op Defensie is een veilig ontwerp bijvoorbeeld dat de wanden van een schietbaan zo zijn ontworpen dat er niet doorheen kan worden geschoten. Ook beschermende kleding is een vraagstuk over veilige middelen. Een goede organisatie van veiligheid is bijvoorbeeld het inrichten van procedures die de veiligheid daadwerkelijk verbeteren. Denk aan een goed meldingssysteem met juiste opvolging van meldingen. Het goed organiseren van veiligheid is echt iets anders dan een veiligheidsorganisatie. De laatste barrière is de mens. Door de juiste opleiding en training is de werknemer uiteindelijk de laatste schakel in het zo veilig maken van de werkomgeving.

De Visitatiecommissie constateert dat het plan van aanpak zich met name richt op het bevorderen van veilig handelen door werknemers van Defensie. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de eerdergenoemde commissies aandacht te besteden aan wat wordt genoemd de veiligheidscultuur. Echter, als het de ambitie van Defensie is een volledig en allesomvattend plan te schrijven om de volledige werkomgeving veiliger te maken, is ook aandacht voor de juiste middelen en procedures van cruciaal belang.

Zwitserse kaasmodel van risicobeheersing

Verschillende barrières, ontworpen om zoveel mogelijk incidenten te vermijden: veilig ontwerp, veilig materieel, veilig onderhoud, veilig handelen

Uitgangspunt 2:
Werken bij Defensie houdt in het omgaan met grote risico's. Dat brengt voor Defensie als werkgever een dure plicht met zich mee te zorgen voor een veilige werkomgeving.

Toelichting: Van defensiemedewerkers wordt verwacht dat zij in potentieel zeer onveilige situaties zonder aarzelen handelen. Een situatie is soms zeer onverwacht en onbekend. Om hier zo goed mogelijk mee om te kunnen gaan is goede opleiding en training nodig, gekoppeld aan het vermogen om een adequate risicoafweging te kunnen maken. Dit vergt passende investeringen in mensen, materieel en opleidingen.

Het plan van aanpak investeert op diverse manieren in de ontwikkeling van defensiepersoneel, zowel in de capaciteiten van medewerkers als professional, als in aspecten van sociale veiligheid. De Visitatiecommissie bekijkt of de beschreven maatregelen de veiligheid merkbaar verbeteren. De Visitatiecommissie zal daarvoor een referentiekader toepassen. Ook van Defensie zelf mag worden verwacht dat zij een referentiekader formuleert waarin onder meer de volgende vragen worden beantwoord: Welk niveau van veiligheid vindt Defensie zelf aanvaardbaar? Hoeveel incidenten zijn acceptabel in de vredesorganisatie en hoeveel in een oorlogsorganisatie? Bij welke verbetering in veiligheid is Defensie tevreden?

Uitgangspunt 3:
Mensen laten zich moeilijk door protocollen reguleren.

Toelichting: Een algemeen geaccepteerd uitgangspunt in de veiligheidskunde is dat het gedrag van uitvoerende medewerkers bijna geheel wordt bepaald door hun dagelijks handelen. Het voorschrijven van procedures die afwijken van de dagelijkse praktijk is een vorm van schijnveiligheid. Onderzoek wijst uit dat medewerkers zich niet kunnen houden aan procedures die afwijken van hun dagelijks handelen.

Deze theorie toegepast op Defensie betekent bijvoorbeeld dat een procedure die inhoudt dat iedere dag munitie verplaatst moeten worden over significante afstand (wat op zich ook risicovol is) omdat daar een goede opslagvoorziening is, in de praktijk niet zal worden toegepast.

Tijdens haar werkbezoeken kijkt de Visitatiecommissie daarom naar de mate waarin het dagelijks handelen en de voorgeschreven protocollen op elkaar aansluiten. Ook bekijkt de Visitatiecommissie de beschreven maatregelen uit het plan van aanpak met deze bril.

Uitgangspunt 4:
In een lerende organisatie mag je fouten maken.

Toelichting: In een lerende organisatie is aandacht voor opleiding en training. Tijdens een training leer je jezelf iets aan dat je nog niet kunt. Dit gaat meestal niet in een keer goed. Het is daarom van groot belang dat deze fouten in een veilige omgeving gemaakt kunnen worden. Fouten zijn bespreekbaar en een lerende houding staat voorop. Het melden van (bijna) incidenten draagt bij aan een lerende organisatie. Zodra de schuldvraag en de leervraag naar aanleiding van incidenten door elkaar gaan lopen, daalt de bereidheid een melding te doen. Dit heeft een negatief effect op de lerende organisatie. De Visitatiecommissie ziet dat Defensie momenteel worstelt een balans te vinden tussen lerende onderzoeken en druk van buiten de organisatie om schuldigen aan te wijzen voor incidenten.

Aan de hand van deze vier uitgangspunten kijkt de Visitatiecommissie naar het plan van aanpak zelf: is het toereikend om veilig werken, leren en leven bij Defensie te realiseren? Met andere woorden: “doet Defensie de goede dingen”?

4. Ten slotte

De Visitatiecommissie meent dat het plan van aanpak een goede eerste aanzet is ter verbetering van de veiligheid bij de defensieorganisatie. Deze aanzet is nog maar het begin, want er is heel veel in te halen. De Visitatiecommissie begrijpt uit de gesprekken die zij tot nu toe heeft gevoerd dat de aanhoudende bezuinigingen op Defensie van de afgelopen decennia diepe sporen hebben nagelaten, die niet zonder gevolgen zijn geweest voor veilig werken, leren en leven.

De Visitatiecommissie heeft geconstateerd dat de Defensieorganisatie ervoor open staat het plan van aanpak te verrijken met inhoudelijk veiligheidskundige inzichten. Met deze analyse wil de Visitatiecommissiebijdragen aan een volgend, beter onderbouwde- en uitgewerkte versie van het plan van aanpak.

De Visitatiecommissie gaat ervan uit dat deze volgende versie van het plan van aanpak leidend zal zijn voor de verbetering van de veiligheid binnen Defensie.

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid
Januari 2019