

Het begin is er

Jaarrapport 2019

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

*maar het is te
vroeg om tevreden
te zijn*

Colofon

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Juni 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

info.visitatiecommissie@mindef.nl

Inhoudsopgave

Het algemene beeld	4
1. Inleiding	5
2. De uitgangspunten van de Visitatiecommissie	6
Werken bij Defensie houdt in het omgaan met grote risico's	6
Veiligheid wordt georganiseerd in meerdere verdedigingsbarrières	7
Mensen laten zich moeilijk door protocollen reguleren die afwijken van hun dagelijks handelen	8
In een lerende organisatie mag je fouten maken	8
Sociale en fysieke veiligheid	8
3. Oordeel over plan van aanpak op basis van veiligheidskundige inzichten en visitaties	9
Veiligheidsorganisatie versus organiseren van veiligheid	10
Uitvoering en sturing	10
Meetbare doelen	11
Financiering onduidelijk	12
Plan-do-check-act cyclus	12
Aanvaardbaarheid plan van aanpak	13
Normen veiligheid niet genoemd	13
Vasthouden van kennis	14
Nog onvoldoende aandacht voor het unieke karakter van de verschillende onderdelen	14
Rol van de Inspectie Veiligheid Defensie	15
4. Veilig werken in de defensiepraktijk	17
De juiste middelen zijn niet altijd ter beschikking	17
Commandanten kunnen verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed waarmaken	19
Veiligheidscultuur op de werkvloer beter dan verwacht	20
Dubbele boodschap Defensie grensoverschrijdend gedrag	21
Opvolgen procedures	21
Opleidingen	21
Vrouwen bij Defensie	22
Gemeenschappelijke normen	23
Behandeling van meldingen	24
Ondervulling eenheden	24
Functieroulatiesysteem	25
5. Blik op volgend jaar	27
Bijlage	
Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen	28

Het algemene beeld

In haar eerste jaar heeft de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid vele gespreken gevoerd met personeelsleden uit alle lagen van de organisatie. Gemotiveerde en loyale mensen. Bij de werkbezoeken (visitaties) die de Visitatiecommissie heeft gebracht aan verschillende defensieonderdelen heeft zij geen cultuur van onveilig werken waargenomen. Wel heeft de Visitatiecommissie gezien dat er een tekort is aan noodzakelijke middelen. Ook heeft de Visitatiecommissie gezien dat de lange doorlooptijden voor de aanschaf van materieel, het aanname proces van personeel en het onderhoud aan gebouwen verlamd werken op de organisatie. Deze langdurige processen houden vooruitgang tegen. En de snelle roulatie van het militaire personeel tussen de verschillende functies werkt veilig werken niet in de hand. Het is een inefficiënt personeelssysteem omdat mensen steeds opnieuw moeten worden opgeleid en ingewerkt.

De Visitatiecommissie heeft een organisatie aangetroffen waarop sinds de val van de muur in 1989 tot 2017 aanhoudend is bezuinigd. Op ondersteunende diensten, op mensen en op materieel. Personeel met kennis van zaken van veiligheid is wegbezuinigd of heeft om andere redenen de krijgsmacht verlaten. Bezuinigingen hebben geleid tot het gebruik van verouderde apparatuur en uitrusting. En tot onvoldoende onderhoud van gebouwen en infrastructuur.

Ondanks deze bezuinigingen hebben de politiek en de krijgsmacht altijd de ambitie gehouden gereed te zijn voor inzet in het hoogste geweldspectrum en mee te doen met kleine en grotere internationale missies.

Ontegengesteld hebben deze twee factoren gevolgen gehad voor veilig werken bij Defensie. Gecombineerd met een basishouding van “Wij gaan door waar anderen stoppen”, leidt dat volgens de Visitatiecommissie tot een grotere kans op onveilige situaties.

Inmiddels is het politieke klimaat veranderd. Er is “meer geld” naar Defensie gegaan en Defensie wil “Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid”¹.

Een aantal incidenten heeft aanleiding gegeven tot rapporten over tekortkomingen op het terrein van de fysieke en de sociale veiligheid bij de krijgsmacht. Naar aanleiding daarvan willen de bewindspersonen, de militaire en de ambtelijke top van Defensie veiligheid voorop stellen, zo heeft de Visitatiecommissie gemerkt. Het plan van aanpak is bedoeld om de veiligheid te verbeteren. Volgens Defensie wordt veilig werken de norm, maar de Visitatiecommissie heeft geobserveerd dat de organisatie op operationeel niveau nog steeds onvoldoende middelen en veiligheidsaansturing heeft om volgens deze norm veilig te kunnen werken. Ook trekt de inzet tijdens missies of de activiteit in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden een grote wissel op de beschikbaarheid van de (toch al) onderbezette eenheden. Deze aspecten moeten serieuze aandacht krijgen wil Defensie werkelijk een veilige werk-, leer- en leefomgeving bieden. Dus: het begin is er, maar het is te vroeg om tevreden te zijn.

1.

Inleiding

Voor u ligt het eerste jaarrapport van de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (hierna: de Visitatiecommissie). De Visitatiecommissie wil Defensie een spiegel voorhouden, zij kijkt van buiten naar binnen. In dit eerste jaar heeft de Visitatiecommissie gekeken naar werken, leren en leven bij Defensie in Nederland. De volgende rapporten verschijnen in juni 2020 en 2021.

Meestal gaat het werk bij Defensie goed, maar helaas gaat het soms mis. Verschillende incidenten, zowel op het gebied van fysieke als sociale veiligheid, zijn onderzocht door externe commissies. De aanbevelingen van deze commissies hebben geleid tot het plan van aanpak ‘Een veilige defensieorganisatie’² (hierna: plan van aanpak). Dit plan bevat veertig maatregelen om zoveel mogelijk vermijdbare incidenten te voorkomen en is in maart 2018 door minister van Defensie aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Visitatiecommissie is ingesteld bij besluit van de minister van Defensie van 13 september 2018³, naar aanleiding van de motie Bruins Slot c.s., aangenomen op 14 juni 2018⁴. De Visitatiecommissie heeft tot taak “jaarlijks op onafhankelijke wijze de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak ‘Een veilige defensieorganisatie’ voor de periode 2018–2020 te toetsen.”⁵ De komende jaren wil de Visitatiecommissie gericht kijken naar de veiligheid binnen de organisatie. Het plan van aanpak is een middel de veiligheid te verbeteren, het plan moet geen doel op zich worden.

De Visitatiecommissie heeft tijdens haar werkzaamheden aandacht besteed aan drie hoofdthema’s:

1. veiligheidskundige inzichten over de verbetering van de veiligheid binnen Defensie;
2. de implementatie van het plan van aanpak; en
3. de effectiviteit van de maatregelen, ofwel de mate waarin de veiligheid merkbaar is verbeterd.

In deze rapportage geeft de Visitatiecommissie eerst de uitgangspunten aan op basis waarvan zij haar werkzaamheden verricht (hoofdstuk 2). Vervolgens geeft de Visitatiecommissie een beschouwing van het plan van aanpak op basis van veiligheidskundige inzichten en visitaties (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 besteedt aandacht aan overige factoren die de veiligheid bij Defensie beïnvloeden.

In hoofdstuk 5 blikt de Visitatiecommissie vooruit op de komende jaren.

² Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 919, nr. 4.

³ Besluit nr. BS2018014803, gepubliceerd in de Staatscourant nr. 52801 van 17 september 2018.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 X, nr. 113.

⁵ Instellingsbesluit Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, Staatscourant Nr. 52801, 17 september 2018.

2.

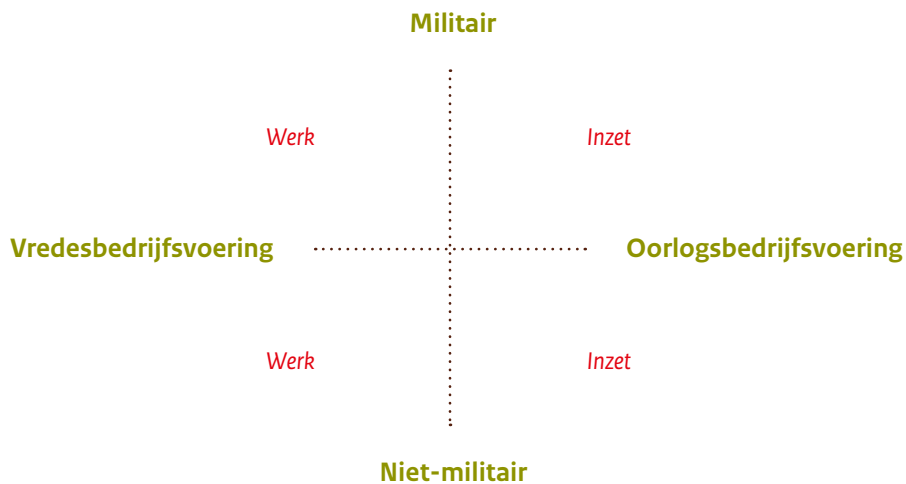
De uitgangspunten van de Visitatiecommissie

De Visitatiecommissie bekijkt veilig werken bij Defensie vanuit een aantal veiligheidskundige inzichten. Deze zijn eerder uiteen gezet in de tussenrapportage van januari 2019.⁶

Werken bij Defensie houdt in het omgaan met grote risico's



Veilig werken bij Defensie kent meerdere dimensies, met risicoafwegingen op verschillende niveaus. Zo kent Defensie werken tijdens een vredes- en oorlogsbedrijfsvoering (horizontale as). Dit werk kan worden gedaan door militairen of niet-militairen (verticale as). Hiertussen zit een wereld van verschil en wordt een verschillend niveau van risico geaccepteerd. De grens tussen beide werelden is echter niet altijd duidelijk en verschuift richting het nemen van meer risico's zodra militairen verder komen in hun getraindheid.



In de kern is Defensie een organisatie die zich er op voorbereidt haar taken uit te voeren tijdens een oorlogssituatie, onder gevaarlijke omstandigheden. Voor militairen geldt dat zij goed moeten zijn voorbereid op deze taak. Dit doet Defensie door hen op te leiden, te trainen en te oefenen. Dit proces moet zo veilig mogelijk zijn. Soms is het noodzakelijk om risico's op te zoeken. *Train as you fight* betekent zo realistisch oefenen en testen zodat de militairen klaar zijn om ingezet te worden. Extra risicobewustzijn is dan vereist.

⁶ Tussenrapportage Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, januari 2019.

Hoewel de voorbereiding of de inzet tijdens een oorlogssituatie vaak de meeste aandacht krijgt, wordt het grootste deel van het werk bij Defensie gedaan tijdens de vredesbedrijfsvoering. Militairen en niet-militairen ondersteunen de inzet door Defensie door het uitvoeren van onderhoud, het voorzien in materiaalaanschaf en het controleren van processen. In alle situaties gaat het erom de potentiële risico's te kennen, die zoveel mogelijk te beperken en eventuele restrisico's expliciet duidelijk te maken en vervolgens te besluiten of die risico's wel of niet acceptabel zijn. Een open discussie daarover met politiek en de samenleving is van belang.

Werken in een risicovolle omgeving brengt voor Defensie als werkgever de dure plicht mee te zorgen voor een zo veilig mogelijke werkomgeving. Om als defensie-medewerker zo goed mogelijk om te gaan met potentieel zeer onveilige situaties, zijn in de eerste plaats goede middelen, procedures, opleiding en training nodig, gekoppeld aan het vermogen om een adequate risicoafweging te kunnen maken. Dit vergt passende investeringen in mensen, materieel en opleidingen.

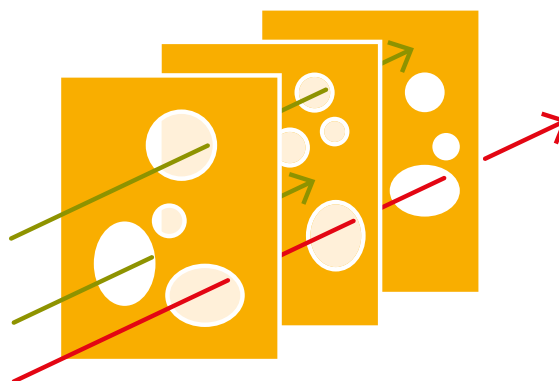
Veiligheid wordt georganiseerd in meerdere verdedigingsbarrières



Voor een zo veilig mogelijke werkomgeving is het noodzakelijk dat er meerdere barrières worden opgeworpen tegen onveiligheid. De Visitatiecommissie gebruikt de theorie van het zogeheten “Zwitserse kaasmodel” om de organisatie van deze barrières inzichtelijk te maken. Deze theorie gaat uit van een drietal veiligheidsbarrières.

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

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



Zwitserse kaasmodel van risicobeheersing

Verschillende barrières, ontworpen om zoveel mogelijk incidenten te vermijden.

Mensen laten zich moeilijk door protocollen reguleren die afwijken van hun dagelijks handelen



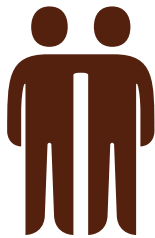
Het gedrag van uitvoerende medewerkers wordt bijna geheel bepaald door hun dagelijks handelen. Het voorschrijven van procedures die niet passen bij de dagelijkse praktijk is een vorm van schijnveiligheid. Onderzoek wijst uit dat medewerkers zich niet houden aan procedures die afwijken van hun dagelijks handelen.⁷

In een lerende organisatie mag je fouten maken



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 met een negatief effect op de lerende organisatie tot gevolg.

Sociale en fysieke veiligheid



Fysieke en sociale veiligheid bestaan niet onafhankelijk van elkaar. Integendeel, er bestaat een afhankelijkheidsrelatie tussen beide thema's. Deze twee thema's moeten dan ook integraal worden bekeken.

“Ik hoop dat jullie (Visitatiecommissie) nu niet gaan zeuren over de dingen die voor ons militairen helemaal niet belangrijk zijn. Het maakt ons niet uit dat de douche koud is. Wij willen gewoon goede spullen om mee te werken.”



Dit icoon markeert
veelgehoorde uitspraken



⁷ In de wetenschap staat dit onderzoek bekend onder de term *Naturalistic Decision Making*.

3.

Oordeel over plan van aanpak op basis van veiligheidskundige inzichten en visitaties

Door middel van visitaties wordt feedback gegeven. Het leereffect van de visitatie staat hierbij voorop. Het is de verantwoordelijkheid van de leidinggevenden toe te zien of aanvaard beleid, zoals de maatregelen uit het plan van aanpak wordt nageleefd. Concreet houdt dit in dat de Visitatiecommissie daarom niet naar de uitvoering van de individuele maatregelen uit het plan van aanpak kijkt. Zij kijkt naar de manier waarop Defensie veilig werkt.

De Visitatiecommissie ziet het plan van aanpak als een middel waarmee Defensie veiliger werken tot stand wil brengen. Het huidige plan van aanpak leidt volgens de Visitatiecommissie echter niet tot een substantiële verbetering van veiligheid. De Visitatiecommissie komt tot dit oordeel op grond van de volgende bevindingen:

- Het plan van aanpak is vooral gericht op de veiligheidsorganisatie en minder op het organiseren van veiligheid.
- Het plan van aanpak is via de leidinggevenden in de organisatie gebracht zonder verdere aandacht voor de uitvoering en sturing.
- Het plan van aanpak zelf is niet voorzien van een meetinstrument en er zijn geen meetbare doelen gesteld.
- De financiering voor het gehele plan van aanpak vindt de Visitatiecommissie niet duidelijk.
- Het plan van aanpak is niet goed bekend bij de meeste manschappen, onderofficieren, officieren en niet-militaire medewerkers.
- In het plan van aanpak ontbreken belangrijke normen voor veiligheid.
- Het plan van aanpak heeft onvoldoende aandacht voor het unieke karakter van de verschillende defensieonderdelen.

Nu de Visitatiecommissie tot dit oordeel is gekomen, voelt zij een dilemma. In haar tussenrapportage heeft de Visitatiecommissie aangegeven dat zij uitkijkt naar een verbeterd plan van aanpak, een plan dat beter aansluit bij de uitdagingen waar de diverse defensieonderdelen voor staan. Defensie heeft deze suggestie voor zover de Visitatiecommissie kan nagaan niet overgenomen. Tegelijkertijd behoort het tot de taakopdracht van de Visitatiecommissie om voortgang van dit plan van aanpak te toetsen. Het huidige plan van aanpak is immers aanvaard beleid. De Visitatiecommissie moet dus kijken naar de voortgang van het plan van aanpak, maar vindt op grond van veiligheidskundige inzichten dat er behoefte is aan een aangepast plan.

Dit dilemma constateert de Visitatiecommissie ook bij commandanten. Het is de Visitatiecommissie bijvoorbeeld opgevallen op dat er in sommige gevallen pas naar het plan van aanpak en de uitvoering van de maatregelen werd gekeken nadat de Visitatiecommissie hierover vragen stelde aan de bezochte defensieonderdelen.

Andere defensieonderdelen hielden de uitvoering van de maatregelen bij omdat dit moest “vanuit Den Haag”, maar hielden tegelijkertijd vast aan een “eigen” plan van aanpak, meer concreet op het eigen onderdeel toegespitst. De Visitatiecommissie maakt hieruit op dat defensieonderdelen zich niet (geheel) herkennen in het plan, dan wel dat defensieonderdelen het idee hebben dat opvolging van (een deel van de) maatregelen niet zorgt voor een (grote) verbetering in de veiligheid. Het afvinken van de maatregelen uit het plan van aanpak dreigt nu doel op zich te worden. Dit vindt de Visitatiecommissie een ongewenste ontwikkeling.

De voortgangsinformatie over de mate waarin diverse maatregelen succesvol zijn uitgevoerd is een taak die volgens de Visitatiecommissie past bij de verantwoordelijke directies en defensieonderdelen. De rapportage van de Visitatiecommissie gaat over de mate waarin het plan van aanpak uitvoerbaar is. Zijn hiervoor bijvoorbeeld de juiste randvoorwaarden geregeld? Het plan van aanpak is volgens de Visitatiecommissie één van de factoren die het werk bij Defensie veiliger kunnen maken. In hoofdstuk 4 besteedt de Visitatiecommissie aandacht aan andere factoren die de veiligheid bij Defensie beïnvloeden.

Veiligheidsorganisatie versus organiseren van veiligheid



Het plan van aanpak heeft een ‘veiligheidsorganisatie-centristische’ aanpak. Die aanpak gaat uit van de gedachte dat als de veiligheidsdeelorganisatie goed is ingeregeld, dit ten goede komt aan de veiligheid van de gehele organisatie. De Visitatiecommissie stelt vast dat een goede veiligheidsorganisatie niet hetzelfde is als het goed organiseren van veiligheid.

De Visitatiecommissie vindt daarom dat er een betere balans moet komen tussen de nadruk die het plan van aanpak legt op de cultuur, en de noodzakelijke beschikbaarheid van voldoende middelen voor veilig werken, leren en leven.

“Het plan van aanpak heeft niet zoveel zin zolang je niet voldoende mensen met de juiste kennis en ervaring in huis hebt.”



Uitvoering en sturing



Het plan van aanpak is via de leidinggevenden in de organisatie gebracht zonder nadrukkelijke aandacht voor de uitvoering en sturing. Defensie geeft aan dat dit een bewuste keuze is geweest.⁸ De meeste maatregelen zijn toebedeeld aan de uitvoerende commandanten: “Zij zijn de eigenaar en hebben de uitvoering van de maatregelen planmatig in de tijd weggezet.” En: “De actienemers leggen over de voortgang

⁸ Brief Directeur Veiligheid, 26 april 2019.

verantwoording af in het Veiligheidscomité”, waarbij het Veiligheidscomité “moet worden gezien als de *concern safety board* van Defensie”.

Volgens de Defensie hanteren de verschillende defensieonderdelen veelal hun eigen interne voortgangssysteem. Daarnaast is er een centrale planningstool waarmee de defensieonderdelen inzicht geven in de hun planning en voortgang van de maatregelen.

Defensie geeft daarnaast aan dat het past bij de besturingsfilosofie van opdrachtgerichte commandovoering om als opdrachtgever slechts aan te geven *wat* er moet gebeuren, en het *hoe* over te laten aan de opdrachtnemer. Dit sluit aan bij de waarnemingen van de Visitatiecommissie. Verschillende defensieonderdelen laten weten een eigen plan van aanpak te hebben opgesteld of anderszins maatregelen te hebben genomen op het gebied van veiligheid.

De Visitatiecommissie meent dat de kans van slagen van het plan van aanpak groter is als er meer aandacht is voor de uitvoering en sturing.

“Alle beetjes helpen. Er lopen veel verbeterplannen, het plan van aanpak is er één van.”



Meetbare doelen



Het plan van aanpak zelf is niet voorzien van een meetinstrument en er zijn geen meetbare doelen gesteld. Dit is volgens Defensie een bewuste keuze geweest. Niet elke maatregel zou geschikt zijn om te meten of zou lastig zijn te meten. De Visitatiecommissie begrijpt dat Defensie de voortgang en effecten van het plan wil meten door terugkoppeling door de defensieonderdelen in het Veiligheidscomité en op grond van onderzoek naar het niveau van veiligheidsbewustzijn door het interne onderzoeksbureau, onderzoeken door de Auditdienst Rijk en onderzoeken door externe toezichthouders zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T).

De Visitatiecommissie vindt niettemin dat een plan van aanpak niet zonder concrete doelen kan.

“Het is te vroeg om effecten van het plan van aanpak te meten en deze te bereiken.”



Financiering onduidelijk



Er is 75 miljoen euro beschikbaar de komende vier jaar (vanaf 2018, daarna 25 miljoen euro jaarlijks) om de veiligheidsorganisatie bij de defensieonderdelen te versterken.⁹ De Visitatiecommissie heeft een aantal relevante beleidsdocumenten¹⁰ bestudeerd om na te gaan waaraan deze middelen worden besteed. Maar uit geen van deze documenten kan de Visitatiecommissie opmaken waaraan het geld precies is, of wordt, uitgegeven. Defensie geeft echter aan¹¹ dat het beschikbare budget van 75 miljoen euro voor de komende vier jaar bedoeld is voor het versterken van de veiligheidsorganisatie in VTE-en (voltijdseenheden), en dat alle andere maatregelen uit het regulier beschikbare budget moeten worden gefinancierd. Maatregelen worden dus bekostigd uit andere middelen dan die voor het plan van aanpak beschikbaar zijn gesteld.

Een voorbeeld is maatregel 11 van het plan van aanpak, het verbeteren van de veilige leefomgeving op defensielocaties. Het betreft achterstallig onderhoud en modernisering van de legering. In de Defensienota is voor de vermindering van achterstallig onderhoud aan het vastgoed 75 miljoen euro gereserveerd: drie maal 25 miljoen euro in de jaren 2018, 2019 en 2020. Daarnaast trekt Defensie in 2019 nogmaals in de eigen begroting 25 miljoen euro uit voor het verminderen van het achterstallig onderhoud, de verbetering van de legering en facilitaire ondersteuning, waaronder schoonmaak.¹²

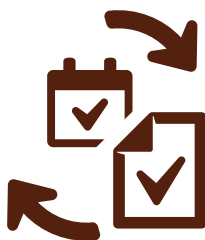
De Visitatiecommissie vindt dat het per maatregel uit het plan van aanpak helder en duidelijk moet worden hoe deze wordt gefinancierd.

“Net als bij de eerdere kwaliteitsimpuls wordt ook nu voor elke team een extra veiligheidsfunctionaris aangevraagd. Geen idee wat die moet doen.”



“Volgens Den Haag is de weg omhoog ingezet. Daar merken wij nog niets van.”

Plan-do-check-act cyclus



Defensie geeft aan een professionaliseringslag te hebben gemaakt door veiligheid een duurzame verankering in de organisatie te geven. Dit is gedaan door beter aan te sluiten bij de Beleid, Planning en Begrotingscyclus (BPB-cyclus). Hierdoor kunnen tijdig tijd, geld en middelen voor veiligheid

⁹ Bron: Plan van aanpak ‘Een veilige defensieorganisatie’, p. 8.

¹⁰ Nadere informatie over maatregelen plan van aanpak ‘Een veilige defensieorganisatie’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 919, nr. 24), Brief Directeur Veiligheid, 26 april 2019, Rijksjaarsverslag 2018 X Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 200 X, nr. 1).

¹¹ Brief Secretaris-generaal Defensie 7 juni 2019.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, nr. 35, p.3.

worden gereserveerd. Gedurende de uitvoering van plannen worden er steeds consultaties gehouden zodat, indien nodig, plannen kunnen worden bijgesteld.

Het is de Visitatiecommissie onduidelijk hoe de bijstelling gestalte gaat krijgen nu er geen goed overzicht is waaraan de middelen in verband met het plan van aanpak worden besteed.

Aanvaardbaarheid plan van aanpak



Het plan van aanpak is naar mening van de plaatselijke commandanten in het beste geval een hulpmiddel voor aandacht en structuur voor veiligheid. Het plan van aanpak wordt gezien als een ‘Haags’ plan.

Een verklaring voor de afwezigheid van eigenaarschap voor de uitvoering van het plan van aanpak zoekt de

Visitatiecommissie onder meer in de manier van totstandkoming van het plan. Het plan van aanpak is in korte tijd tot stand gekomen met beperkte inbreng van de plaatselijke commandanten en veiligheidsfunctionarissen. Er is weinig gebruik gemaakt van veiligheidsinbreng bij het opstellen van het plan. Vanwege tijdsgebrek was er beperkte betrokkenheid van veiligheidskundige expertise van binnen en buiten Defensie.

De Visitatiecommissie is van mening dat een plan dat niet gedragen wordt door de organisatie, niet veel kans maakt om een succes te worden.

“Er is een kloof tussen papier en werkelijkheid.”



Normen veiligheid niet genoemd



De Visitatiecommissie constateert dat het plan van aanpak op diverse manieren investeert in de ontwikkeling van defensiepersoneel, zowel in de professionele capaciteiten van medewerkers, als in aspecten van sociale veiligheid. Toch wordt het helder maken van de normen op het gebied van zowel fysieke als sociale veiligheid niet in het plan van aanpak benoemd.

De Gedragscode Defensie omschrijft basiswaarden onder meer over hoe Defensiepersoneel met elkaar en anderen omgaat. Volgens de gedragscode is er voor pesten, agressie, (seksuele) intimidatie, discriminatie of ander ongewenst gedrag geen plaats binnen Defensie. Maar uit de visitaties blijkt dat er geen gedeeld beeld is hoe een verbaal sociaal veilige werkomgeving eruit ziet. Wel is er een duidelijk beeld over de fysieke sociale veiligheid: “Je blijft van elkaar af”.

De Visitatiecommissie vindt het benoemen van de waarden in de gedragscode een goede stap, maar merkt dat het bij de defensieonderdelen ontbreekt aan een helder beeld over welke normen worden nagestreefd (zie ook hierna, hoofdstuk 4).

“Je blijft van elkaar af. Mijn collega’s zijn mijn vrienden. We steunen elkaar door dik en dun.”



“Je moet als nieuweling wel tegen verbale stootjes kunnen.”

Vasthouden van kennis



Het creëren en vasthouden van ervaren instructeurs en technische experts die nodig zijn voor het ontwerpen en organiseren van een veiligere werkomgeving worden volgens de Visitatiecommissie onvoldoende in het plan van aanpak benoemd. Een goede instructeur wordt je niet door de functie min of meer verplicht een paar jaar te doen. Het overbrengen van kennis en didactiek is een vaardigheid die je moet leren. Dus: om een goede docent te zijn heb je een goede opleiding nodig. Hierbij is het roulatie- en beloningssysteem niet helpend. Tegen de tijd dat je het vak een beetje in de vingers hebt schuif je al weer door naar een volgende positie.

De Visitatiecommissie ziet dat het carrièrepad van militairen met name gericht is op leidinggevende capaciteiten en managementfuncties. Het is echter belangrijk daarnaast ook een carrièrepad te ontwikkelen voor experts en specialisten. Dit om zowel de kennis als de mensen voor de organisatie te behouden.

“Specialisten worden niet gewaardeerd bij Defensie. Er is maar één carrièrepad, en dat is het pad van manager.”



“Ik heb machtig mooi werk.”

Nog onvoldoende aandacht voor het unieke karakter van de verschillende onderdelen



De krijgsmacht is een grote organisatie met veel verschillen tussen de defensieonderdelen. In organisatie, werkwijze, cultuur en ook in de aandacht van veiligheid. Zo kent de luchtmacht vanuit haar taak een sterkere veiligheidscultuur dan bijvoorbeeld de landmacht. Dit komt onder meer doordat de luchtmacht zich moet meten aan de veiligheidsnormen uit de burgerluchtvaart en dat zorgt voor een duidelijk referentiekader.

Het plan van aanpak met algemeen geldende maatregelen gaat hieraan voorbij. De Visitatiecommissie meent dat één plan van aanpak voor alle defensieonderdelen geen recht doet aan de verschillen die er bestaan. Dat blijkt, zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk, ook uit het feit dat de implementatie van het plan van aanpak bij de verschillende defensieonderdelen anders verloopt en dat defensieonderdelen eigen maatwerkplannen hebben gemaakt.

“De luchtmacht en marine zijn wapens met mensen, de landmacht zijn mensen met wapens.”



Rol van de Inspectie Veiligheid Defensie



De Visitatiecommissie merkt het volgende op over de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD). In het plan van aanpak staat dat Defensie behoefte heeft aan een onafhankelijke toezichthouder veiligheid en dat daarom is besloten tot instelling van deze inspectie. De IVD heeft ook een rol bij ongeval- en incidentenonderzoek, onder meer het leiden van onderzoek naar ernstige ongevallen.¹³

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR)¹⁴ heeft een inspectie tot taak om toe te zien en te controleren of wetgeving wordt nageleefd (nalevingstoezicht) en of in de uitvoering gestelde normen worden gehaald (uitvoerings- of kwaliteitstoezicht), onafhankelijk en op gepaste afstand van de geïnspecteerde. De Algemene Rekenkamer (AR) stelt dat het belang van functiescheiding essentieel is: toezicht dient als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden. Dat houdt in dat de toezichtfunctie gescheiden moet blijven van andere functies zoals beleid, regelgeving, uitvoering en advies.¹⁵ Dit is nodig om rolverwarring en risico's rond niet-adequate interventies en bevooroordeeldheid van toezichthouders te voorkomen.

Op grond van de inzichten van de WRR en de AR werpt de Visitatiecommissie de vraag op of de rollenscheiding bij de IVD goed is geregeld. De IVD dient immers door middel van aanbevelingen (al dan niet na ongevallen) te adviseren. De Visitatiecommissie vraagt zich af of dit niet tot een “te gemakkelijke waarheid” gaat leiden.¹⁶

Volgens het plan van aanpak is veiligheid een kerntaak van de integraal verantwoordelijke commandant. Naar de mening van de Visitatiecommissie zou het de taak van IVD moeten zijn om toezicht te houden op het de inhoud en de effectiviteit van het veiligheidssysteem. Een belangrijk element daarvan is het verbeteren van het veiligheidssysteem en dus leren van bijvoorbeeld incidenten. Nu de IVD zware incidenten zelf gaat onderzoeken schuurt dat met de adviserende taak op de inhoud en de effectiviteit van het veiligheidssysteem. De IVD houdt dan toezicht op zichzelf.

¹³ Op haar website (www.ivd.nl) beschrijft de IVD de taken van de inspectie als volgt: - het toezicht op de taakuitvoering op het gebied van veiligheid bij Defensie, met inbegrip van operaties in missiegebieden; - het leiden en verrichten van onderzoek naar ernstige voorvallen; - het vooraf toetsen van de uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van uitvoeringsregels op het gebied van veiligheid; - het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister van defensie ten aanzien van alle vraagstukken die veiligheid betreffen.

¹⁴ Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, 2013.

¹⁵ Vergelijk Algemene Rekenkamer, Kaders voor toezicht en verantwoording, februari 2008, p. 16.

¹⁶ Vergelijk Hans de Bruijn, Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies, NSOB, 2007.

De Visitatiecommissie meent dat het doen van ernstige voorvallenonderzoek niet bij een inspectie zoals de IVD past.¹⁷ Voorts meent de Visitatiecommissie overigens dat als er een aanbeveling wordt gedaan over veiligheid, de uitvoerbaarheid van zo'n aanbeveling groter is als er een reëel beeld bestaat van de kosten die ermee zijn gemoeid in verhouding tot de (veiligheids)batens.

“Er zijn veel overspannen reacties richting Defensie zoals bijvoorbeeld de aandacht voor Chroom 6. Hierdoor moeten wij ons focussen op één onderdeel wat onevenredig veel van onze tijd vraagt. We hebben geen tijd voor structurele verbeteringen door de focus op incidenten.”



¹⁷ De Visitatiecommissie verwijst in dit verband naar het rapport van de commissie Van der Veer *Het moet en kan beter*, p. 16. Daarin wordt aanbevolen dat de toezichthouder controleert of een veilige taakuitvoering is geborgd en of er voldoende lering wordt getrokken uit eerder voorvallen. De Visitatiecommissie leest dit als een oproep tot systeemtoezicht; voorvallenonderzoek is geen systeemtoezicht.

4.

Veilig werken in de defensiepraktijk

De juiste middelen zijn niet altijd ter beschikking



Volgens de Visitatiecommissie houdt de eerste veiligheidsbarrière voor veilig werken in een veilig ontwerp, veilige middelen en veilig materieel (zie ook hoofdstuk 2). Dit betekent dat defensieonderdelen in staat moeten zijn tijdig te kunnen beschikken over materialen die zij nodig hebben. Dat vereist dat processen als inkoop en verwerving dienstbaar zijn aan het doel dat de krijgsmacht goed is toegerust om veilig te kunnen werken. De Visitatiecommissie constateert dat dit niet altijd het geval is.

“Ondersteunende diensten als inkoop en personeel zijn gericht op krimp. Dat verhoudt zich slecht met de flexibiliteit die van defensieonderdelen wordt gevraagd:”



Uit de visitatiebezoeken is gebleken dat zeker investeringen worden gedaan in materieel en opleiding, maar dat de resultaten hiervan nog maar mondjesmaat zijn gerealiseerd. Daarnaast constateerde de Visitatiecommissie tijdens de werkbezoeken dat medewerkers zich bewust zijn van de risico's en zo veilig mogelijk werken. De Visitatiecommissie meent op grond van haar waarnemingen dat medewerkers bij Defensie een beter veiligheidsbewustzijn hebben en veiliger werken dan op basis van de beschikbare materialen verwacht mag worden (zie ook hierna, onder *Veiligheidscultuur op de werkvloer beter dan verwacht*).

Dat de juiste middelen niet altijd ter beschikking zijn heeft de Visitatiecommissie aan den lijve ondervonden:



Tijdens een visitatiebezoek aan een schietoefening zag de Visitatiecommissie dat de militairen gele schuimrubberendopjes gebruikten als gehoorbescherming. Ook sprak zij verschillende jonge militairen met gehoorbeschadiging; maar liefst zeven mensen vertelden aan de Visitatiecommissie dat ze gehoorbeschadiging hebben opgelopen. Schuimrubberendopjes voldoen niet aan de eisen tijdens een schietoefening. Het sluit het gehoor onvoldoende af om gehoorbeschadiging te voorkomen. Tegelijkertijd wordt het geluid zodanig gedempt dat de militairen hun collega's niet kunnen horen wat dan weer een gevaarlijke situatie oplevert. Uit een rondvraag blijkt dat er wel geschiktere oorpluggen beschikbaar zijn (*battle plugs*) en dat sommige verantwoordelijken voor logistiek veronderstellen dat deze tot de standaarduitrusting behoren. Militairen die op uitzending gaan krijgen standaard een nog betere variant, namelijk op maat gemaakte autoplastieken. Het is de

Visitatiecommissie ook na navraag niet duidelijk geworden waarom deze betere bescherming niet beschikbaar was voor de eenheid waar de Visitatiecommissie op bezoek was. Overigens heeft de Visitatiecommissie dit ongeschikte middel zelf ook aanvaard tijdens het werkbezoek om de schietoefening te volgen. Dit illustreert hoe lastig het is om ergens tegenin te gaan.

Tijdens de visitaties werden inkoop en infra worden genoemd als diensten die nog een omslag moeten maken: ondersteunende diensten die jarenlang zijn gericht op bezuinigingen en krimp terwijl er nu ruimte is voor groei, dat verhoudt zich slecht met flexibiliteit die van de defensieonderdelen wordt gevraagd. Daarbij speelt – al dan niet terecht – mee dat deze ondersteunende diensten worden gezien als proceduregericht, gericht op regels in plaats van resultaat. Ook hebben de diensten te kampen met een tekort aan ervaren personeel. Reden voor de Visitatiecommissie om het proces van inkoop en verwerving nader onder de loep te nemen. Samen met dertien deelnemers van verschillende defensieonderdelen nam de Visitatiecommissie het proces door voor de aanschaf van materieel, in dit geval een *headset* die gehoorbescherming biedt, maar tevens een communicatiemiddel is. In defensiejargon: actieve gehoorbescherming.

Wat is er aan de hand



Halverwege 2018 ontstond bij een defensieonderdeel de behoefte aan actieve gehoorbescherming. De reden was dat de bestaande gehoorbescherming zonder communicatiemiddelen in de praktijk vaak (tijdelijk) werd afgezet om collega's te kunnen verstaan.

In een jaar tijd werden een drietal sporen bewandeld om de actieve gehoorbescherming aan te schaffen:

- Via de Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA), waarmee commandanten zelfstandig aankopen tot een bepaald bedrag mogen doen. De kosten overstegen echter de limiet van 15.000 euro voor ZKA.
- Via de assortimentsmanager.¹⁸ Hier was het probleem dat het niet duidelijk was bij welke assortimentsmanager de actieve gehoorbescherming in het assortiment zat. Verschillende betrokken partijen beschreven het product met een ander doel. Gehoorbescherming zit in principe in het assortiment van Kleding en Persoonsgebonden Uitrusting (KPU). Echter, actieve gehoorbescherming is vele malen duurder dan 'normale' gehoorbescherming waardoor het budget al vrij snel was uitgeput. Omdat de *headsets* ook een communicatiemiddel zijn werd de behoefte ook ingediend bij de assortimentsmanager voor communicatiemiddelen. Dit specifieke product bevond zich nog niet in het assortiment, waardoor aanschaf op korte termijn niet mogelijk was.

¹⁸ Voor de aankoop van materieel werkt Defensie met assortimentsmanagers. De assortimentsmanager is verantwoordelijk voor de aankoop van een bepaald product of producten voor alle defensieonderdelen die hier behoefte aan hebben.

- Via financiering uit eigen budget. De aankoop zou ook mogelijk moeten zijn via het eigen budget. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een bestaand contract is met de leverancier. De Visitatiecommissie begreep dat dit proces onsuccesvol was mede door een hoge werkdruk, personeelsgebrek en wisselende dossierhouders.

Wat deze casus volgens de Visitatiecommissie laat zien is het volgende. In de eerste plaats bleek dat betrokkenen in dit proces elkaar niet (goed) kenden en/of niet wisten te vinden. Vervolgens bleek dat het proces van materieelaanschaf over heel veel schijven gaat. Binnen het proces voelde iedereen zich verantwoordelijk om zijn werk goed te doen en het bleek dat men op zich tevreden was over de eigen rolinvulling in het proces. Men had ook goede redenen om te handelen zoals men had gehandeld. Toch schoot de gebruiker er niks mee op omdat hij uiteindelijk het gevraagde en benodigde materieel niet had gekregen. Al met al lijkt het er volgens de Visitatiecommissie op dat het belang van goed doorlopen van het proces boven het belang van een goede uitkomst werd gesteld. En dat er uiteindelijk niemand een verantwoordelijkheid heeft gevoeld om dit te doorbreken.

Commandanten kunnen verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed waarmaken



Het plan van aanpak legt een belangrijke verantwoordelijkheid bij commandanten. De commandanten van de defensieonderdelen zijn verantwoordelijk voor het veiligheidsmanagement in hun eigen onderdeel, het sturen op veiligheidsprestaties en het behalen van doelen. Dit geldt zowel voor sociale als fysieke veiligheid.¹⁹ De

Visitatiecommissie constateert echter dat commandanten de hun toegedachte verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed kunnen waarmaken.

Operationeel commandanten kunnen naar de mening van de Visitatiecommissie onvoldoende invloed uitoefenen op het voorkomen van onveilige situaties. Dat komt omdat zij geen bevoegdheid hebben over middelen en mensen om veiligheid te verbeteren. Operationeel commandanten kunnen besluiten iets niét te doen of niét door te laten gaan, bijvoorbeeld het stilleggen van een activiteit naar aanleiding van een melding van een (mogelijk) onveilige situatie. Maar het ligt dikwijls niet in het vermogen van een operationeel commandant om een onveilige situatie op te lossen. Er is een grote afhankelijkheid van interne gecentraliseerde diensten (personeel, inkoop, infra). Bijvoorbeeld van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) voor inkoop en verwerving van veiligheidsverhogende spullen (zoals gehoorbescherming), of van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) voor het onderhoud en beheer van gebouwen.

De beperkte invloed van operationeel commandanten geldt ook voor het trainen en opleiden van medewerkers en het behoud van gekwalificeerd personeel. Met andere woorden: hij of zij heeft weinig zeggenschap over personeel, over mensen die nodig

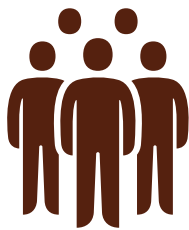
¹⁹ Bron: Plan van aanpak 'Een veilige defensieorganisatie', p. 12.

zijn voor een veiligere werkomgeving. Weliswaar voorziet het plan van aanpak in de werving van extra personeel voor veiligheid – “VKAM²⁰ is wegbezuinigd”, zo hoorde de Visitatiecommissie – maar uitbreiding van de formatie is een reorganisatie. En dat houdt in dat er verscheidene procedureregels moeten worden gevolgd, onder meer dat instemming van de vakbonden is vereist. Wat er in de praktijk van wordt gemerkt is dat het proces van personeelsuitbreiding vooral traag en moeizaam verloopt en dat resultaten weinig merkbaar zijn. Een bron van ongenoegen, zo neemt de Visitatiecommissie waar.

“Als je de commandant taken en verantwoordelijkheden geeft, geef hem dan ook de middelen om zijn verantwoordelijkheid na te komen.”



Veiligheidscultuur op de werkvloer beter dan verwacht



Het is niet eenvoudig om veiligheidscultuur te definiëren. In een klassieke review van de literatuur over *safety culture* en *safety climate* wordt een overzicht gegeven van zestien definities.²¹ Duidelijk is dat er geen algemeen gedeelde overeenstemming is over de exacte betekenis van de begrippen. De Visitatiecommissie bakent het begrip ‘veiligheidscultuur’ af tot: “Op een risicobewuste wijze omgaan met veiligheid in de uitvoering van werkzaamheden”.

Het plan van aanpak schenkt veel aandacht aan veiligheidscultuur en richt zich met name op het bevorderen van bewust veilig handelen door werknemers van Defensie. In hoofdstuk 2 beschreef de Visitatiecommissie al dat, vanuit veiligheidskundig inzicht, het vertrouwen op veilig handelen van de medewerker geen vervanging mag zijn van goede middelen en een goede organisatie. Volgens de Visitatiecommissie moet daarom zolang het niveau hiervan niet op orde is, in de eerste plaats aandacht uitgaan naar de juiste middelen en procedures. Naar de mening van de Visitatiecommissie is investeren in de veiligheidscultuur weinig zinvol als de middelen nog niet passen bij het door Defensie gewenste niveau van veiligheid.

De Visitatiecommissie heeft geen ‘cultuur van onveilig werken’ geconstateerd. In tegendeel, het geconstateerde veiligheidsbewustzijn van de medewerkers is hoger en professioneler dan dat je aan de hand van de middelen die beschikbaar zijn mag verwachten. Bij de luchtmacht en (deels) bij de marine heeft dat te maken met de hoge eisen die aan mens en materieel worden gesteld. *Safety-awareness* is hoog, ook al is er tekort aan mensen en middelen. Ook bij de landmacht is er een bewustzijn van de risico’s van het handelen, gegeven de ondermaatse middelen (uitrusting, materieel, infra) waarmee moet worden gewerkt. Het lijkt wel alsof het defensiepersoneel zich extra bewust is van de eigen verantwoordelijkheid voor veilig werken omdat ze weten dat ze niet altijd kunnen vertrouwen op goede producten en actuele procedures.

²⁰ Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu.

²¹ Guldenmund, F.W. (2000). The nature of safety culture: a review of theory and research, *Safety science*, 34 (1-3), 215-257.

Dubbele boodschap Defensie grensoverschrijdend gedrag



Defensie communiceert een ingewikkelde boodschap als het gaat om het grenzen stellen aan onveilig handelen.

Enerzijds hanteert Defensie de slogan “Wij gaan door waar anderen stoppen” wat impliceert dat er grenzen worden overschreden. En dat het overschrijden van deze grenzen ook wenselijk is. In de wervingscampagnes communiceert Defensie dat “Je het maar moet kunnen”. Hierdoor geeft Defensie al vanaf het begin aan dat militairen bereid moeten zijn over hun grenzen heen te gaan, eigen grenzen of die van anderen. Grensoverschrijdend gedrag wordt dus in feite aangemoedigd.

Anderzijds stimuleert Defensie dat collega's elkaar aanspreken wanneer zij grensoverschrijdend gedrag waarnemen.²²

“Slechts veertig procent haalt de opleiding. Dit laat zien dat de huidige jeugd niet hard genoeg is.”



Opvolgen procedures



Alle medewerkers worden geacht geldende procedures te kennen en toe te passen.²³ Geldende procedures dragen echter niet altijd bij aan het bereiken van een doel, bijvoorbeeld bij de aanschaf van materiaal of het invullen van vacatures. Wanneer de Visitatiecommissie vroeg naar de manier waarop verantwoordelijken zaken wél voor elkaar kregen, was een veelgehoord antwoord “Door om de regels heen te werken”. Deze werkwijze wordt ook *top-down* gestimuleerd.

Protocolen die niet aansluiten bij het dagelijkse werk kunnen risico's opleveren. Om het werk toch uit te voeren gaan mensen om de procedures heen werken. Hierdoor slaan zij wellicht cruciale veiligheidsstappen over, die wel in de regelgeving zijn vastgelegd maar niet werkbaar zijn, waardoor een onveilige situatie ontstaat.

“Als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan.”



Opleidingen



Door de nadruk die Defensie legt op de fysieke weerbaarheid en zware belasting tijdens trainingen, welke niet altijd ingegeven worden door de praktijk, wordt een systeem van ongelijkheid in stand gehouden. De Visitatiecommissie heeft geluiden gehoord over het “zwakke geslacht”. Opleidingen

²² Gedragscode Defensie.

²³ Gedragscode Defensie.

lijken onrealistisch zwaar en kennen hoge uitvalspercentages,²⁴ onder andere door blessures en overbelasting die men in de opleiding oploopt. Men ziet deze hoge uitvalspercentages als iets goeds omdat dit zou laten zien dat degene die de eindstreep wel halen uit het juiste hout zijn gesneden. De Visitatiecommissie vraagt zich af of het niet beter zou zijn de opleidingseisen beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke functie-eisen. En of niet ook bezien moet worden of opleidingen voldoende aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. De opleidingen bij Defensie zijn fysiek en mentaal zwaar en steeds meer jongeren houden het kort na aanvang van de opleiding voor gezien, zo wordt de Visitatiecommissie verteld. Het is dan ook de vraag of defensieopleidingen genoeg “met de tijd meegaan”.

Al met al is de Visitatiecommissie van mening dat meer mensen hun opleiding bij Defensie zouden moeten kunnen volbrengen, wat bijdraagt aan een diverser personeelsbestand. Een diverser personeelsbestand leidt ertoe dat mensen leren omgaan met verschillen en dat zorgt weer voor een hogere mate van sociale veiligheid.

*“Militairen zijn winnaars.
Wij verliezen niet.”*

“De opleiding is 23 weken hell.”



Vrouwen bij Defensie



Bij diverse bezoeken heeft de Visitatiecommissie een terughoudende, soms zelfs afwijzende houding tegenover vrouwelijke militairen aangetroffen. Meer in het algemeen heeft de Visitatiecommissie weinig vrouwelijke militairen gezien tijdens de werkbezoeken. Het viel daarbij op dat sommige eenheden openlijk aangaven liever geen vrouwen in de groep te hebben. Dit geeft volgens hen gedoe en ondergraaft de groepsmentaliteit. Ook zouden vrouwen het werk fysiek en mentaal niet aankunnen. Op patrouille gaan met vrouwen doet men bij voorkeur ook niet.

Daarnaast is de Visitatiecommissie diverse keren afbeeldingen van vrouwen tegengekomen, zoals op posters of als embleem van een eenheid, die vrouwen neerzetten als lustobject. Zowel vrouwelijke als mannelijke defensiemedewerkers gaven aan zich hier niet prettig bij te voelen, maar het niet belangrijk genoeg of te ingewikkeld vinden om dat aan te kaarten.

De Visitatiecommissie vindt dat dit soort afbeeldingen in de openbare werkruimten of kantooromgeving niet passen bij een professionele organisatie die zegt mannen en vrouwen gelijk te behandelen. Wellicht ten overvloede, de Visitatiecommissie heeft geen afbeeldingen van mannen gezien in openbare ruimten of op uniformen waarop mannen het lustobject waren.

²⁴ Koninklijke Militaire School (KMS) van de Landmacht, waar de manschappen- en onderofficiersopleidingen worden gegeven, zegt te maken te hebben met een uitvalspercentage van 50 tot 70 procent. Om dit enigszins terug te brengen is de leertijd verlengd zodat de leerstof beter is te spreiden en met name de fysieke belasting kan worden uitgesmeerd.

“Dit is geen vrouwenwerk.”

“Vrouwen, mannen en bier leiden tot activiteiten die we hier niet normaal vinden.”

“Vrouwen kunnen de opleiding vaak niet aan.”



Gemeenschappelijke normen



Het is de Visitatiecommissie opgevallen dat er binnen Defensie een hele sterke norm bestaat waar vrijwel al het personeel achter staat: *samen* aan de veiligheid voor Nederland werken. Dit gemeenschappelijke doel wordt zeer breed gedragen.

Sociale veiligheid daarentegen is een thema dat wisselde reacties oproept. Bij verschillende defensieonderdelen geeft men aan dat je fysiek van elkaar afblijft. Over verbale omgang met elkaar zijn de reacties in de trant van “je moet er maar tegen kunnen” en “we zijn militairen dus je mag best hard zijn tegen elkaar”.

Soms is er onbegrip over de publieke en politieke ophef met betrekking tot sociale veiligheid. Zoals namen van app-groepen en de aard en inhoud van berichten. Op één van de gevisiteerde defensieonderdelen bijvoorbeeld vinden ze dat Nederland zich druk maakt om niets.

“We zijn militairen dus je mag best hard zijn tegen elkaar. Zo heeft Defensie ons ook opgevoed. Deze cultuur is normaal geworden.”

“Na het dienstplichtigensysteem heeft Defensie zich teruggetrokken op eigen locaties. De buitenwereld heeft geen idee wat we nu eigenlijk doen. En de buitenwereld komt hier moeilijk binnen.”



In december 2018 is de Gedragscode Defensie geactualiseerd. De gedragscode bevat een aantal open normen, onder meer op het vlak van respectvol met elkaar omgaan, en gedragsregels die de waarden concreter vertalen in gedrag. Voor pesten, agressie, (seksuele) intimidatie, discriminatie of ander ongewenst gedrag is geen plaats bij Defensie, maar wanneer is daarvan sprake? Dat vaststellen wordt door defensiemedewerkers als lastig ervaren, want wanneer is er sprake van norm overschrijdend gedrag? Daarnaast doet zich de situatie voor dat in hechte kleine groepen “eigen normen” kunnen ontstaan, wat ertoe kan leiden dat gedrag dat daarvan afwijkt, groepsuitsluiting tot gevolg heeft. Opvallend is dat de waarnemingen zeer uiteenlopen. Waar in hetzelfde onderdeel de een zegt dat er wel degelijk sprake is van ongewenst, bijvoorbeeld vrouwonvriendelijk, gedrag zegt de ander dat dat echt niet meer voorkomt.

Behandeling van meldingen



Tijdens de visitaties is verschillende keren het vraagstuk van melden en lerende organisatie naar voren gekomen. De leiding van de verschillende defensieonderdelen zegt het doen van meldingen te stimuleren.

Defensieonderdelen met technisch hoogwaardige werkprocessen stimuleren het personeel meldingen te doen van technische aard, bijvoorbeeld als je bij onderhoud van materieel iets tegenkomt dat niet in orde is. Daarnaast zijn er defensieonderdelen met een cultuur van intervisie en tegenspraak vanuit de functie, dat wil zeggen dat een ondergeschikte tegen zijn meerdere ingaat als dat voortvloeit uit zijn of haar functie.

Overal in de Defensieorganisatie werken vertrouwenspersonen, geestelijk verzorgers, (bedrijfs)maatschappelijk werkers en psychologen. Een groot deel van de problemen waar personeel mee rondloopt wordt op informele wijze opgelost, slechts een klein deel leidt tot een formele melding. In die gevallen treden procedures in werking en moet bijvoorbeeld een commandant een maatregel nemen. Soms leidt een melding tot een strafrechtelijke behandeling. Een deel van de meldingen heeft te maken met het al dan niet passen in de groep van directe collega's, met op de achtergrond het vraagstuk van diversiteit bij Defensie. Daarbij speelt mee dat Defensie, vergeleken met de burgermaatschappij, een gesloten en sommige opzichten 'eenvormige' organisatie is.

Bij de gevisiteerde defensieonderdelen zegt men graag te willen leren van fouten en (bijna-) incidenten. Probleem dat men zegt te ervaren is dat de wil om te leren van fouten teniet wordt gedaan als strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld en mensen als verdachte worden aangemerkt. Tragische voorbeelden zijn het schietongeval Ossendrecht en het duikongeval bij Curaçao.

Uit gesprekken komt vaker naar voren dat er bij onderzoek naar meldingen wordt gezocht naar schuldigen. Minder vaak wordt genoemd dat men onderzoek ervaart als middel om samen te leren van zaken die beter kunnen. In de praktijk wordt het meldingssysteem niet als leersysteem gevoeld. De Visitatiecommissie constateert dat Defensie worstelt een balans te vinden tussen lerende onderzoeken en druk van buiten de organisatie om schuldigen aan te wijzen voor incidenten.

“Het meldingssysteem is complex. Ook is het doel niet duidelijk: is het een kwaliteitssysteem of een managementsysteem? Dit nodigt niet uit om te melden.”



Ondervulling eenheden



Bijna alle gevisiteerde defensieonderdelen zeggen vacatures te hebben, in defensiejargon: ondervuld te zijn. Het is voor discussie vatbaar wat hier precies mee wordt bedoeld. Soms is er gewoon sprake van onderbezetting om het beschikbare werk te doen. Soms wordt een tekort aan personeel genoemd in relatie tot de bestaande omvang, in defensiejargon: de formatie. Soms wordt een tekort aan personeel gespiegeld

aan een formatie zoals die op termijn mag zijn. Soms is er geld beschikbaar om vacatures te vullen, maar blijven deze onbezet – en het geld in kas.

“Wij hebben feitelijk een bezettingsgraad van ongeveer 50 procent. Dit heeft, naast de lage vulling, te maken met ADV-dagen en parttime werken. Maar daarmee moeten we wel het volledige takenpakket uitvoeren.”



“Ondervulling leidt tot overbelasting van de mensen die er nog wel zijn. Mensen krijgen een veelheid aan taken. Dit betekent dat zij hun aandacht over veel onderwerpen moeten verdelen.”

Funcnieroulatiesysteem



Wat volgens de Visitatiecommissie echt niet helpt bij het nemen van verantwoordelijkheid voor eigen beleid of functioneren, is dat met name leidinggevend personeel over het algemeen minder dan drie jaar op functie blijft. Dat is niet bevorderlijk voor de verankering van (beleids)doelen van de leiding. Anders gezegd: voordat een leidinggevende het “plezier” of de “pijn” voelt van zijn besluiten, is zij of hij alweer vertrokken naar een andere functie. Met het risico dat er een niet-gevulde functie ontstaat en richtinggevende besluiten of succesvolle invoering van stand beleid uitblijven. Wie veiligheid een belangrijk onderwerp vindt dat stevig in de organisatie moet zijn verankerd en waarvoor commandanten – “de lijn” – in de eerste plaats verantwoordelijk zijn, moet zorgen voor bestendiging van de leiding zodat deze ook daadwerkelijk verantwoordelijk kan worden gehouden.

Ook het behoud van personeel is bij bijna alle defensieonderdelen een probleem. Het behoud van personeel wordt aantrekkelijk gemaakt door met bindingspremies te werken. Maar de arbeidsmarkt begint steeds krappere te worden en personeel kan buiten Defensie vaak toch meer salaris verdienen. Daarbij speelt het verleden Defensie parten. Tot een aantal jaar geleden werden alleen kort verband dienstverbanden aangeboden volgens het Flexibel Personeels Systeem (FPS). Militairen krijgen dan na hun opleiding en eerste plaatsing (fase 1) een contract van ongeveer zes tot acht jaar aangeboden (fase 2). Daarna volgt een keuze voor het wel of niet doorstromen naar een contract voor onbepaalde tijd (fase 3). Het gevolg hiervan is dat jonge mensen weten dat hun dienstverband eindig is en om die reden voor het einde van het contract om zich heen gaan kijken. Wat ook niet helpt mensen te behouden is de rondgang door Nederland die militairen moeten maken. Veel militairen zijn door de week zogenaamde “binnenslapers” omdat zij ver weg van huis werken. Het steeds van huis zijn gecombineerd met het feit dat zij er op een bepaald moment aan toe zijn een gezin te stichten maakt dat zij moeilijk te binden zijn. Dit is een gemiste kans voor Defensie omdat deze mensen dan vaak het niveau van hoge getraindheid hebben bereikt en precies de kennis en ervaring hebben die het defensieonderdeel nodig heeft.

Voor het behoud van gekwalificeerd personeel en het trainen en opleiden van medewerkers geldt dat operationeel commandanten er beperkte invloed op hebben. Met andere woorden: zij hebben weinig zeggenschap over personeel, over

mensen die nodig zijn voor een veiligere werkomgeving. Weliswaar voorziet het plan van aanpak in de werving van extra personeel voor veiligheid maar uitbreiding van de formatie is formeel een reorganisatie en dat houdt in dat er allerlei procedures moeten worden gevolgd, waarbij onder meer instemming van de vakbonden is vereist. In de praktijk wordt gemerkt dat het proces van personeelsuitbreiding vooral traag en moeizaam verloopt en dat resultaten weinig merkbaar zijn. Een bron van ongenoegen, zo heeft de Visitatiecommissie waargenomen.

Het rangensysteem werkt volgens de Visitatiecommissie ook niet mee: een goede onderhoudsmedewerker in de rang van sergeant-majoor met een specifieke technische opleiding en een grote verantwoordelijkheid voor het onderhoud van hoogwaardig materieel, krijgt hetzelfde betaald als een sergeant-majoor van een ander krijgsmachtonderdeel die verantwoording draagt voor veel minder specialistisch personeel.

Onderbezetting, het functieroulatiesysteem, het salarishuis en de rangenstructuur staan naar het oordeel van de Visitatiecommissie modernisering van het personeelsbeleid in de weg. Het systeem van snelle roulatie belemmert behoud van kennis en kunde en de waardering voor expertise en specialisme ontbreekt. Het gevoelde gebrek aan waardering bij de manschappen heeft ook te maken met goed werkgeverschap: goede arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden. Bezuinigingen en (externe) kritiek naar aanleiding van incidenten zijn niet bevorderend voor de broodnodige waardering en zorgt voor een interne gerichtheid bij de Defensieorganisatie. De Visitatiecommissie meent dan ook dat Defensie het personeelsbeleid opnieuw moet doordenken, zowel voor militairen als voor burgers, omdat het huidige personeelsbeleid veilig werken bij Defensie niet bevordert.

“De carrièrecarrousel is een doel op zichzelf geworden. Mensen moeten weer worden afgerekend op hun prestaties en consequenties van hun besluiten ervaren.”



“Toch is Defensie een goede werkgever. Anders blijf je daar ook geen 35 jaar werken.”

5.

Blik op volgend jaar

In dit eerste rapport lag de focus op opleiden, trainen en werken in Nederland. Volgend jaar gaat de Visitatiecommissie zich vooral richten op oefeningen. In het derde jaar neemt de Visitatiecommissie ook de inzet tijdens missies mee. Ook zullen we dan meer kijken naar de resultaten van het nieuwe beleid gericht op verbetering van de sociale veiligheid. De maatregelen naar aanleiding van het rapport van de commissie Giebels²⁵ werden pas na de instelling van de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid van kracht. Omdat de Visitatiecommissie de voortgang van veilig werken bij Defensie nauwlettend wil volgen, bezoekt zij een aantal eenheden die afgelopen jaar zijn bezocht nogmaals.

De Visitatiecommissie rekent het zich tot haar taak om de dialoog over veilig werken, leren en leven bij Defensie op gang te brengen en te houden. Om zo bij te dragen aan een evenwichtige en verstandige discussie over het thema veiligheid, zowel binnen Defensie als in de samenleving.

²⁵ De commissie Giebels rapporteerde in oktober 2018 over haar bevindingen.

Bijlage

Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen ²⁶

Bestuursstaf

- Minister van Defensie
- Staatssecretaris van Defensie
- Secretaris-generaal van Defensie
- Commandant der Strijdkrachten
- Directie Veiligheid
- Directie Juridische Zaken (DJZ)
- Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV)

Landmacht

- Staf Commando Landstrijdkrachten (CLAS)
- Korps Commando Troepen (KCT)
- 11 Bevoorradingscompagnie, 11 Luchtmobiele brigade (11LMB)
- 11 Genie Compagnie, 11LMB
- Engineer Advanced Reconnaissance and Search (EARS) Peloton, 11 Genie Compagnie, 11LMB
- 11 Geneeskundige Compagnie, 11LMB
- 12 Infanteriebataljon Air Assault (AALST) Regiment van Heutsz , 11LMM
- Interservice Kennis Centrum Speciale Operaties (IKCSO)
- Koninklijke Militaire School (KMS)
- School Initiële Vorming Onderofficieren (SIVO)

Luchtmacht

- Staf Commando Luchstrijdkrachten (CLSK)
- Centrum voor Mens en Luchtvaart (CML)
- Survival Evasion Resistance and Extraction (SERE) school
- Koninklijke Militaire School Luchtmacht (KMSL)
- 980 Squadron Vliegtuig- en Helikopteronderhoud, Defensie Helikopter Commando (DHC)
- 860 Squadron, DHC
- 990 Squadron, DHC
- 301 Squadron Apaches, DHC

Marine

- Admiraliteitsraad
- Zr. Ms. Rotterdam, amfibisch transportschip, Operationele Eenheden Vloot
- Directie Materiele Instandhouding (DMI)
- Onderzeedienst
- Defensie Duikgroep (DDG)

²⁶ Deze lijst is zo volledig mogelijk, maar aangezien de Visitatiecommissie tijdens bezoeken veel mensen heeft gesproken kan niet worden uitgesloten er omissies zijn.

Koninklijke Marechaussee

- Staf Commando Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Landelijk Tactisch Commando (LTC - KMar)
- Brigade Politie en Beveiliging
- Brigade Grensbewaking

Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO)

- Dienstencentrum Personeelslogistiek (DCPL)
- Nederlandse Defensie academie (NLDA)
- Instituut Leergangen Defensie (IDL)
- Koninklijke Militaire Academie (KMA)
- Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA)

Defensie Materieel Organisatie (DMO)

- Munitiebedrijf
- Joint Informatie Voorzienings Commando (JIVC)
- Kleding en Persoonsgebonden Uitrusting (KPU)

Overig

- Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)
- Veiligheidscomité
- Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)
- Centrale Medezeggenschapscommissie (CMC)
- Vakbond voor Burger en Militair Defensiepersoneel (VBM)
- De Algemeen Christelijke Organisatie van Militairen (ACOM)
- Algemene Federatie van Militair Personeel (AFMP)
- Gezamenlijke Officieren Verenigingen & Middelbaar en Hoger Burgerpersoneel bij Defensie (GOV|MHB)
- Commissie Giebels
- Vaste Kamercommissie Defensie

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid
Juni 2019

info.visitatiecommissie@mindef.nl