Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Jaarverslag 2020

Inspectie Veiligheid Defensie



Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Inleiding: veiligheid bij Defensie 5

1. Onderzoeken 7

1.1 Onderzoek en effect 7

1.2 Ontwikkeling systeemgericht toezicht 10

1.3 Nieuwe onderzoeken in 2020 12

2. Evaluatie IVD 16

2.1 Positionering 16

2.2 Kwaliteit 17

2.3 Organisatie 18

3. Ontwikkelingen en samenwerking 20

3.1 Ontwikkeling intern toezicht Defensie 20

3.2 Samenwerking rijksinspecties 20

3.3 Visitatiecommissie Veiligheid en Defensie 22

3.4 Afspraken met het Openbaar Ministerie 23

Voorwoord



Het jaar 2020 was voor de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) een intensief jaar. De uitbraak van COVID-19 en de overheidsmaatregelen die daarop volgden, stelden ook de inspectie voor uitdagingen. De regelgeving van de rijksoverheid, de RIVM-richtlijnen en de daarop gebaseerde defensie-richtlijnen zijn het uitgangspunt voor het toezicht zolang de pandemie voortduurt. De IVD heeft haar toezicht waar mogelijk dan ook op afstand uitgeoefend. Zo verliepen interviews via videoverbinding en werkten alle medewerkers zoveel mogelijk vanuit huis. In de landelijke Inspectieraad delen de toezichthouders op rijksniveau hun inzichten over toezicht in tijden van corona. In 2021 gaat de IVD onderzoeken in hoeverre het veiligheidsmanagementsysteem van Defensie is ingericht op het beheersen van een dergelijke pandemie. Het onderzoek moet het systematisch nadenken over veiligheid bij Defensie stimuleren.

Naast de geplande onderzoeken is de inspectie ook afgelopen jaar onderzoeken naar ongevallen begonnen. Eén daarvan betreft de NH-90 maritieme helikopter, die 19 juli 2020 in de omgeving van Aruba in zee verongelukte. Dit kostte twee bemanningsleden het leven. Samen met de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de IVD een verkennend onderzoek uitgevoerd. De IVD heeft het onderzoek vervolgens voortgezet en publiceert de uitkomsten daarvan dit jaar.

De afgelopen tweeënhalf jaar was een intensieve periode, waarin iedereen hard heeft gewerkt om de opbouw van de inspectie tot een succes te maken. Vooral de collega's van het eerste uur verdienen alle waardering. Het is nu zaak de inspectie verder te ontwikkelen en haar positie verder te verstevigen. In 2020 was er een eerste evaluatie van de organisatie, die resulteerde in een openbaar rapport dat minister Bijleveld-Schouten ook aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.[1] Naast een terugblik bevat het evaluatierapport ook aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de inspectie in de komende jaren. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van de IVD op deze evaluatie en beschrijft de keuze en richting die de inspectie voor ogen heeft.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/29/inspectie-veiligheid-defensie-evaluatierapport-2020.

Verdergaande samenwerking tussen de interne toezichthouders van Defensie moet de kwaliteit en de samenhang van hun werk versterken. Gezamenlijk gaan zij de komende jaren stappen zetten om de effectiviteit van het toezicht te versterken om er steeds beter voor te zorgen dat alle defensiemedewerkers veilig hun werk kunnen uitvoeren.

Wim Bargerbos
Inspecteur-Generaal Veiligheid

Inleiding: veiligheid bij Defensie

Onder aanvoering van minister Bijleveld-Schouten en staatssecretaris Visser nam Defensie de afgelopen jaren uiteenlopende initiatieven om de fysieke en sociale veiligheid bij Defensie te verbeteren. Eind 2017 besloot de minister een kwartiermaker voor een onafhankelijke toezichthouder veiligheid te benoemen. Op 31 mei 2018 is vervolgens de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) formeel opgericht. Inmiddels is de inspectie ruim tweeënhalf jaar aan de slag om door middel van onderzoek het veiligheidsbewustzijn en het lerend vermogen van Defensie te stimuleren. Ook dit jaarverslag over 2020 geeft daar uitdrukking aan.

Op alle niveaus in de organisatie kwam er de afgelopen jaren meer aandacht voor het onderwerp veiligheid. De IVD ondersteunt die ontwikkeling met de waarnemingen en inzichten die zij in haar toezicht opdoet. Stap voor stap zal de inspectie beter in staat zijn aandachtspunten en patronen te benoemen, waarmee de defensieorganisatie haar voordeel kan doen. Op weg naar een meeromvattend beeld van de veiligheid bij Defensie in de komende jaren volgen hieronder enige waarnemingen over informatie en communicatie en over opleiden en trainen.

Informatie en communicatie versnipperd

De IVD constateerde in enige onderzoeken dat cruciale informatie op het gebied van veiligheid niet centraal toegankelijk was voor de betrokken functionarissen op uiteenlopende plaatsen in de organisatie. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in het onderzoek naar het gebruik van de schietinrichting Het Markiezaat. In dat onderzoek bleek ook dat de communicatie tussen uitvoerende en stafeenheden, zowel op centraal als decentraal niveau, gebrekkig was. Ook stelde de IVD vast dat beheers-maatregelen om de veiligheid te vergroten in verschillende documenten zijn opgenomen. Versnippering belemmert het overzicht over het geheel aan maatregelen. Ten slotte is de informatie over risico's en hoe deze te beheersen, bijvoorbeeld in voorschriften, orders en instructies, niet altijd eensluidend. Dit bleek ook in het in februari 2021 gepubliceerde onderzoek naar de blikseminslag tijdens de opleiding van Veva-leerlingen. De IVD onderstreept het belang van toegankelijke, heldere en eensluidende informatie.

Opleiden en trainen vragen aandacht

Zowel in het onderzoek naar het vervoer van gevaarlijke stoffen als dat naar een verkeersongeval met een Fennek-pantserwielvoertuig eind 2018 in Duitsland stelde de IVD vast dat medewerkers van Defensie niet in alle gevallen de vereiste opleidingen hadden gehad. En door een gebrek aan trainingsmogelijkheden konden zij hun vaardigheden niet onderhouden en ontwikkelen. Daardoor waren zij onvoldoende voorbereid op hun taken tijdens een militaire oefening of in het dagelijkse werk, wat tot veiligheidsrisico's leidt. Signalen uit lopende onderzoeken bevestigen deze waarnemingen. Het lijkt er bovendien op dat op centraal stafniveau tekortkomingen niet altijd worden onderkend, waardoor knelpunten in de uitvoering niet of niet snel genoeg worden opgepakt en dus een structureel karakter krijgen. Dit tot ongenoegen en frustratie van het leidinggevende kader op uitvoerend niveau, dat zich verantwoordelijk weet voor zowel de prestaties als de veiligheid van eenheden en personeel. De IVD juicht het toe dat Defensie werkt aan verbeteringen op het gebied van opleidingen, training en oefening. Niettemin wijst zij nog eens nadrukkelijk op het belang van deskundigheid op de werkplek en van aandacht aan de top voor knelpunten in de uitvoering.

1. Onderzoeken

Door een effectieve bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de defensieorganisatie en de veiligheid van haar medewerkers wil de IVD Defensie stimuleren de fysieke en de sociale veiligheid te verbeteren. Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeken die de IVD in 2020 onderhanden had en de ontwikkeling van het systeemgericht toezicht.

1.1 Onderzoek en effect

Begin 2020 is het in 2019 voltooide onderzoek naar een verkeersongeval op het Duitse oefenterrein Bergen-Hohne gepubliceerd. Naar aanleiding daarvan organiseerde het Commando Landstrijdkrachten een bijeenkomst over de bevindingen van de inspectie. In 2020 trof Defensie maatregelen op het gebied van schietveiligheid, mede naar aanleiding van het in 2019 gepubliceerde IVD-onderzoek over de schietinrichting Het Markiezaat. In de loop van 2020 heeft de inspectie nog twee onderzoeken voltooid en aan de bewindspersonen aangeboden. Dit betrof het onderzoek naar het overlijden van een militair in een zwembad en het onderzoek naar het vervoer van gevaarlijke stoffen over land en door de lucht. Hieronder wordt aan deze vier onderzoeken aandacht besteed. De IVD werkte in 2020 in totaal aan veertien andere onderzoeken.

1.1.1 Onderzoek overlijden militair bij zwembadongeval

De IVD onderzocht in dit onderzoek diverse scenario's om de oorzaak van het overlijden van een militair tijdens de elementaire commando-opleiding van het Korps Commandotroepen te achterhalen. Mede aan de hand van informatie van het Nederlands Forensisch Instituut en met de medewerking van externe deskundigen op het gebied van duikgeneeskunde heeft de IVD de meest waarschijnlijke scenario's beoordeeld. Uiteindelijk merkte de inspectie hyperventileren met als gevolg *Shallow Water Black-out* aan als meest aannemelijke oorzaak van het bewustzijnsverlies van het slachtoffer, gevolgd door orgaanfunctiestoornissen die de militair in korte tijd fataal zijn geworden.

De IVD heeft al tijdens het onderzoek een veiligheidswaarschuwing uitgegeven over de risico's van *Shallow Water Black-out* tijden zwemoefeningen. Defensie heeft hier alert op gereageerd. Waar nodig zijn risico-inventarisaties en -evaluaties aangescherpt en zijn instructeurs nog eens specifiek bewust gemaakt van de risico's van dit fenomeen. In de beleidsreactie naar aanleiding van het rapport beschreef de minister welke gevolgen zij verbindt aan de aanbevelingen van de IVD. Zo wordt nu in de jaarlijks verplichte medische test van de instructeurs lichamelijke opvoeding en sport expliciet aandacht besteed aan *Shallow Water Black-out*. Ook de defensievoorschriften en instructieaanwijzingen voor zwemoefeningen besteden inmiddels aandacht aan het fenomeen.

1.1.2 Onderzoek vervoer gevaarlijke stoffen over land en door de lucht

De IVD onderzocht of het Commando Luchtstrijdkrachten de maatregelen heeft uitgevoerd die het 2017 aankondigde om het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren. Dit bleek slechts ten dele het geval te zijn, want drie van de zes maatregelen waren nog niet volledig uitgevoerd. Het betreft het volledig opleiden van leidinggevenden, het volledig opleiden van medewerkers en het agenderen van veiligheid in de relevante werkoverleggen. Wel hebben onderdelen inmiddels een veiligheidsadviseur en is de communicatie over veilig vervoer van gevaarlijke stoffen verbeterd.

De IVD concludeerde bovendien dat zelfs de volledige uitvoering van de maatregelen nog geen garantie is voor het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen bij Defensie. In de hele keten van afzender tot controleur blijven namelijk knelpunten bestaan. Een deel van deze problemen is te herleiden tot een structureel opleidingstekort bij Defensie op dit gebied.

Het onderzoek is eind 2020 aangeboden aan de minister en de staatssecretaris, die het in februari 2021 met hun reactie aan de Tweede Kamer hebben aangeboden. Zij schreven in de beleidsreactie de aanbevelingen van de inspectie te betrekken bij de integrale aanpak die Defensie ontwikkelt. Defensie is in 2019 begonnen met verbeteringen op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen met drie centrale aandachtspunten: *governance*, capaciteit en kennis & ervaring. Defensie versterkt nu de regie op de keten van het vervoer van gevaarlijke stoffen en onderzoekt in welke mate activiteiten in de keten moeten worden gecentraliseerd. Zij gaat bovendien de uitvoering van de verbetermaatregelen nauwgezet monitoren. De IVD heeft de Commandant der Strijdkrachten en de Commandant Luchtstrijdkrachten verzocht haar zes maanden na publicatie van het rapport daarover te informeren.

1.1.3 Onderzoek Verkeersongeval Fennek

Dit inspectierapport dat begin 2020 is gepubliceerd, betrof een zwaar verkeersongeval in het Duitse oefengebied Bergen-Hohne met een Fennek-pantservoertuig van het Commando Landstrijdkrachten en een Unimog-vrachtwagen van de Duitse landmacht. Aanpassingen in het opleidingsbeleid van de Koninklijke Landmacht in 2017 maakten het mogelijk dat militairen zonder of met beperkte ervaring aan oefeningen kunnen deelnemen. Hierdoor nam de kans op fouten toe. De IVD concludeerde in haar onderzoek dat dit risico onvoldoende is onderkend. De IVD adviseerde de Commandant der Strijdkrachten daarom bij de vier operationele commando's na te gaan of de veiligheidsrisico's bij aanpassingen van het opleidingsbeleid in kaart zijn gebracht en, zo ja, of er zo nodig maatregelen zijn getroffen. In haar beleidsreactie nam de minister van Defensie de aanbevelingen van de IVD over, zoals in het jaarverslag van 2019 was te lezen.

In reactie op het rapport heeft de Commandant Landstrijdkrachten in samenwerking met de Inspecteur-Generaal Veiligheid een vervolgsessie georganiseerd voor bataljonsstaven. De doelstelling van de bijeenkomst was het onderlinge begrip vergroten en te komen tot aanvaardbare, gedragen en werkbare verbeteringen die de veiligheid werkelijk verhogen. De aangereikte handvatten uit het rapport speelden daarbij een centrale rol. Commandanten werden op deze manier actief betrokken bij het vertalen van de constateringen en aanbevelingen uit het rapport in werkbare en effectieve oplossingen op het gebied van risicomanagement in opleiding en training. De concrete resultaten van de bijeenkomst zijn verwerkt in het Actieplan Bedrijfsveiligheid CLAS. De bijeenkomst en de initiatieven die eruit voortvloeien, zijn erop gericht te leren van het desbetreffende voorvallenonderzoek. In de loop van 2021 evalueert het Commando Landstrijdkrachten in hoeverre de beoogde effecten zijn bereikt.

1.1.4 Het Markiezaat

In 2019 publiceerde de IVD haar onderzoek naar de besluitvorming en communicatie bij Defensie over het gebruik van schietinrichting Het Markiezaat in Bergen op Zoom. De aanbevelingen uit dit onderzoek hebben er mede toe geleid dat Defensie extra maatregelen heeft getroffen op het gebied van de schietveiligheid. De inspectie deed in haar onderzoek de aanbeveling alle informatie over schietinrichtingen bijeen te brengen en deze toegankelijk te maken voor alle betrokkenen. Ook deed de inspectie de aanbeveling de voorschriften voor het gebruik en ontwerp van schietbanen te actualiseren en bij te houden. Defensie had al tijdens het onderzoek een stuurgroep Klein Kaliber Wapens opgericht. Die heeft, mede naar aanleiding van de aanbevelingen, de regelgeving verbeterd en deze ingedeeld naar doelgroep, in het bijzonder schietinstructeurs. In 2020 is de Stuurgroep Klein Kaliber Wapens ontbonden en droeg zij haar verantwoordelijkheden, taken en

bevoegdheden over aan de *Single Service Manager* KKW schieten van het Commando Landstrijdkrachten. Deze is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van de verbetermaatregelen en het opstellen van richtlijnen voor veilig schieten. Daarnaast stelt Defensie een eigen schietautoriteit in die toezicht gaat houden op schietactiviteiten.

1.2 Ontwikkeling systeemgericht toezicht

Ondanks de bijzondere aard van de militaire professie moet Defensie de risico's die voortvloeien uit haar taakuitvoering en het belang van de opdracht tegen elkaar afwegen. De risicoacceptatie tijdens werkelijke militaire inzet kan bijvoorbeeld anders zijn dan bij oefeningen of op kazernes. Dit noemen we risicomanagement, dat van toepassing is op alle besluiten, processen en activiteiten van Defensie, van opleiding tot inzet en overal ter wereld. Hiervoor heeft Defensie een veiligheidsmanagementsysteem (VMS) ingericht. Het periodiek beoordelen van de opzet, het bestaan en de werking van het veiligheidsmanagementsysteem is één van de taken van de IVD.

In 2020 ontwikkelde de IVD een werkwijze voor de inrichting en de uitvoering van dit systeemgerichte toezicht. De inspectie onderzoekt met deze vorm van toezicht de actuele stand van zaken en de ontwikkeling van het veiligheidsmanagement bij de zeven defensieonderdelen. Zij beoordeelt hoe de organisatie haar processen heeft ingericht, of zij die volgt en zelf vaststelt dat zij veilig werkt en dat dit leidt tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau. Hiervoor beoordeelt de IVD de documentatie (de informatie die is ontwikkeld om de organisatie te laten functioneren), bezoekt zij eenheden, houdt zij interviews en onderzoekt zij de registraties (het bewijsmateriaal dat resultaten zijn behaald). Zij voert ook steekproeven uit om vast te stellen of de organisatie werkt volgens het beschreven systeem (*reality checks*). Op basis hiervan beoordeelt de inspectie periodiek of, en zo ja waar, het veiligheidsmanagement verbetering behoeft, ook als de werkelijke situatie op dat moment niet onveilig is. Dit biedt de organisatie de mogelijkheid haar veiligheidsrisico's verder te beperken. Hierdoor krijgt de inspectie bovendien niet alleen zicht op de ontwikkeling van het veiligheidsmanagement bij Defensie, maar ook op de voortgang van de verbeteringen naar aanleiding van eerdere bezoeken.

De IVD onderscheidt vier bestanddelen van het veiligheidsmanagement-systeem, namelijk:

- Veiligheidsbeleid, veiligheidsorganisatie en leiderschap,
- Veiligheidsdoelen, planning en risicobeheersing,
- Mensen, middelen, faciliteiten, documentatie en communicatie,
- Veiligheidsborging, prestatiemeting en evaluatie, continu verbeteren.

Om de toezichtlast per bezoek beperkt te houden, onderzoekt de IVD telkens een van deze vier thema's om de staat van het veiligheidsmanagementsysteem te beoordelen. Zo onderzoekt zij in een cyclus van twee jaar het gehele veiligheidsmanagementsysteem bij alle zeven defensieonderdelen. Nadat de inspectie een thema bij alle onderdelen heeft onderzocht, beschrijft zij in een rapport de stand van zaken en de ontwikkelingen.

De IVD streeft ernaar samen te werken met de andere toezichthouders binnen en buiten Defensie, bijvoorbeeld door informatie uit te wisselen of samen toezichtactiviteiten uit te voeren.

Op basis van de in 2020 ontwikkelde werkwijze start de IVD in 2021 met het systeemgerichte onderzoek. De onderzoeken moeten snel een concreet resultaat opleveren voor de bezochte onderdelen, terwijl zij in samenhang de inspectie een goed beeld geven van de ontwikkeling van het veiligheidsmanagement. Zo zet de inspectie een vervolgstap om met haar toezicht op effectieve wijze de ontwikkeling bij de onderdelen te stimuleren en de effecten van beleid in de uitvoering te meten.

1.3 Nieuwe onderzoeken in 2020

In 2020 is de inspectie de volgende nieuwe onderzoeken begonnen:

Inzicht in gevaarlijke stoffen	De IVD onderzoekt de aanpak en de voortgang van de (nadere) inventarisatie van de omgang met gevaarlijke stoffen (specifiek: CMR-stoffen) bij Defensie. De IVD is in overleg met de Inspectie SZW tot de keuze voor dit onderzoek gekomen. De Inspectie SZW heeft een landelijk programma inzake gevaarlijke stoffen.
Meerjarig onderzoek missie	In 2020 is de IVD het 'Onderzoeksprogramma veiligheid bij inzet buitenland' gestart. In 2020 is de IVD begonnen met de eerste twee onderzoeken uit dit programma. Het eerste onderzoek betreft de voorbereidingsfase van de missie in de Straat van Hormuz. De door Frankrijk geleide *European-led Maritime Awareness Mission in the Strait of Hormuz* (EMASoH) startte op 24 februari 2020. Het tweede onderzoek concentreert zich op de operationele uitvoering, waarbij de IVD zich richt op de missie in Litouwen. Defensie levert sinds 2017 een bijdrage aan de versterkte militaire aanwezigheid van de NAVO in Litouwen, de zogeheten *enhanced Forward Presence*.
NH90-helikopterongeval	De IVD onderzoekt het ongeval op 19 juli 2020 met de NH90-helikopter, die nabij Aruba in zee verongelukte tijdens een oefenvlucht. Daarbij kwamen twee bemanningsleden om het leven.

Ongeval ontploffing opblaas-systeem rubberen verkennings-boot KCT	Op 10 november 2020 ontplofte de hogedruk bodem van een rubberen verkenningsboot (Zodiac) kort nadat twee militairen van het Korps Commandotroepen (KCT) de boot met perslucht hadden bijgevuld. Bij het ongeval zijn de twee militairen ernstig gewond geraakt, een van hen heeft blijvend letsel.

Naast deze onderzoeken werkte de IVD in 2020 verder aan de volgende onderzoeken, die in 2021 doorlopen:

Sociale veiligheid	In 2019 begon de IVD een onderzoek naar sociale veiligheid in de vervolgopleidingen van onderofficieren.
Veiligheid bij duiken	Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft het duikongeval op 9 april 2019 waarbij een duiker van het Commando Zeestrijdkrachten onwel werd kort nadat hij weer boven water kwam. Het tweede deel betreft een onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen voortkomend uit het interne defensieonderzoek uit 2018 naar een duikongeval in de West in 2015 waarbij een marineduiker om het leven kwam.
Voorval tijdens opleiding Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten	De IVD onderzoekt de aard, de omstandigheden en de gevolgen van een oefening eind oktober 2017 tijdens de vuurwapenopleiding bij de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten.

Afhandeling kleine voorvallen, incidenten en bijna-ongelukken	De IVD onderzoekt in hoeverre Defensie potentiële veiligheidsrisico's signaleert op basis van kleine incidenten. Hieronder worden begrepen onveilige situaties, incidenten en categorieën 1 en 2-voorvallen. De inspectie onderzoekt ook wat er met signalen gebeurt.
Blikseminslag Ossendrecht tijdens mbo-opleiding Veiligheid en Vakmanschap (VeVa)	De IVD onderzocht het voorval op 19 juni 2019 waarbij op het militaire oefenterrein bij Ossendrecht leerlingen van de mbo-opleiding Veiligheid en Vakmanschap zijn getroffen door de bliksem. Een van hen raakte daarbij zwaargewond. Het onderzoek is eind februari 2021 gepubliceerd.
Parachuteongeluk vliegveld Teuge	De IVD onderzoekt het voorval op 23 juli 2019 waarbij een militair van het Commando Landstrijdkrachten bij een parachutesprong op vliegveld Teuge om het leven kwam.
Ongeval Bonaire	De IVD onderzoekt de toedracht en de afhandeling van een val met blijvend letsel op 28 april 2017 van een korporaal van de Luchtmobiele Brigade bij een compagniesoefening op Bonaire.
Voorval militair voertuig tijdens training	De IVD onderzoekt het voorval van 15 maart 2019 op Camp Marmal, Mazar-E Sharif in Afghanistan waarbij een Duits pantservoertuig (Dingo) met Nederlandse militairen in een greppel is gekanteld. Twee van hen raakten hierbij gewond.

Schade aan F-16

De IVD onderzoekt het voorval op 21 januari 2019 waarbij een F-16 door een zelfbeschieting schade heeft opgelopen tijdens een schietoefening boven het oefengebied de Vliehors.

Val van CV90-gevechtsvoertuig in Duitsland

De IVD onderzoekt het voorval op 6 september 2019 waarbij een militair van het Commando Landstrijdkrachten gewond raakte na een val van een CV90-gevechtsvoertuig waaraan hij onderhoud pleegde. Het voorval gebeurde op het oefenterrein Klietz in Duitsland.

2. Evaluatie IVD

De IVD bestaat inmiddels tweeënhalf jaar. Deze periode heeft vooral in het teken gestaan van het inrichten van de organisatie; de groei van een kernteam naar een organisatie van 25 medewerkers en een flexibele schil, het inrichten van werkprocessen, en het vormgeven en tegelijkertijd verrichten van onderzoek. In 2020 is er een eerste evaluatie van de organisatie geweest, die uitmondde in een openbaar rapport dat minister Bijleveld-Schouten aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. Naast een terugblik bevat het evaluatierapport ook aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de inspectie in de komende jaren. Het biedt daarvoor heldere en bruikbare inzichten. Aan de hand van de drie onderwerpen 'positionering', 'kwaliteit' en 'organisatie' worden hieronder de keuzes en de richting toegelicht die de inspectie voor ogen heeft.

2.1 Positionering

De IVD heeft de afgelopen jaren een goede positie verworven en moet deze de komende tijd verder uitbouwen en versterken. Zij maakt werkafspraken met derden, zoals andere toezichthouders, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie, en gaat daar de komende tijd mee door.

De IVD heeft de ambitie een gezaghebbend toezichthouder te worden, die een effectieve bijdrage levert aan het lerend vermogen van de defensieorganisatie en de veiligheid van de defensiemedewerkers. Om het gewenste effect te kunnen sorteren, zijn kwalitatief goede onderzoeken en rapportages een belangrijke voorwaarde. De basis moet dus op orde zijn en medewerkers van de inspectie moeten op hun taken zijn toegerust. De IVD gaat daarom de komende jaren onverminderd door met het aanscherpen van de interne processen en met de ontwikkeling van de medewerkers. Omdat er veel onderzoeken lopen en de inspectie niet alles tegelijk kan doen, zal zij andere toezichttaken stapsgewijs ontwikkelen. Daarbij valt te denken aan het toetsen van voorgenomen veiligheidsbeleid en het uitvoeren van trendanalyses. Het is voorts belangrijk om periodiek te toetsen wat er met de aanbevelingen in rapportages van de inspectie gebeurt.

Van de drie vormen van onderzoek die de IVD in haar toezicht hanteert, namelijk systeemgericht, thematisch en voorvallenonderzoek, vergde voorvallenonderzoek tot dusver de meeste aandacht. Dit is niet verwonderlijk, want enkele fatale voorvallen waren de directe aanleiding voor de oprichting van de IVD. In de praktijk blijkt overigens dat de drie vormen nauw met elkaar kunnen samenhangen. De inspectie onderzoekt immers niet alleen de voorvallen als zodanig, maar gaat juist op zoek naar achterliggende oorzaken, waarbij zij niet zelden systematische of thematische aspecten tegenkomt.

Intussen is de ontwikkeling van het systeemgerichte toezicht een eind gevorderd en besteedt de inspectie aandacht aan de differentiatie in onderzoek en de wijze van rapporteren. De inspectie zet deze ontwikkelingen met kracht voort om de onderzoeksinspanningen en de voortgezette organisatie-ontwikkeling steeds beter met elkaar in evenwicht te brengen. Scherpe keuzes over wat wel of niet te onderzoeken, zal zij niet uit de weg gaan.

2.2 Kwaliteit

De inspectie geeft de komende jaren prioriteit aan het verder verbeteren van de kwaliteit van onderzoeken, van processen en van medewerkers. Uitgangspunt daarbij is dat de IVD naast de principes van goed toezicht werkt volgens eigen kernwaarden, te weten vakkundig, onafhankelijk, respectvol, transparant.

Kwaliteit van onderzoeken

Sinds halverwege vorig jaar werkt de inspectie aan een programma voor het verbeteren van de kwaliteit van onderzoek. De eerste resultaten zijn inmiddels zichtbaar. In dit programma zijn onder andere projecten ondergebracht die voor onderzoek van belang zijn, maar ook projecten die raakvlakken hebben met de werkprocessen van de inspectie en met de kwaliteit van alle medewerkers. Zo wordt er in het programma aandacht besteed aan het reviewproces van plannen van aanpak en conceptrapporten, het organiseren van tegenspraak, het verbeteren van het Handboek Onderzoeken en het opstellen van een (basis)referentiekader voor het doen van onderzoek.

Kwaliteit van processen

Om de kwaliteit van processen te verbeteren, is het essentieel dat de inspectie gaat werken met een kwaliteitsmanagementsysteem. Inmiddels is een nulmeting uitgevoerd, die de basis gaat vormen van het vervolgtraject. Uitgangspunt is dat IVD certificeerbaar wil zijn en de komende tijd moeten worden bepaald welke certificeringsnorm de inspectie het beste past. Op weg naar certificeerbaarheid vormen *peer reviews* met externe toezichthouders een zeer bruikbaar hulpmiddel. Ook effectief werken volgens projectmatige

principes behoeft verbetering. Het programma kwaliteit behelst daarom ook de ontwikkeling van instrumenten om de medewerkers te ondersteunen in projectmatig werken en om goed in teamverband te kunnen samenwerken. Om goed onderzoek te kunnen uitvoeren, is het voorts van belang dat de IVD over de benodigde technische voorzieningen beschikt om toegang te hebben tot informatie bij Defensie en de defensieonderdelen. Dit is ook een bestuurlijke aangelegenheid, waarover de inspectie met de belangrijkste strategische partners in gesprek gaat.

Kwaliteit van mensen

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de medewerkers werkt de IVD aan een opleidingsplan dat de basis vormt voor de individuele ontwikkeling van collega's. Dit plan, ook onderdeel van het overkoepelende programma kwaliteit, is binnenkort gereed. Met het oog op de ontwikkeling van alle collega's gaat het MT dit jaar ook een personeelsschouw doen met behulp van het HR3P-model dat rijksbreed wordt gehanteerd. De inspectie is daarmee een van de eerste organisatieonderdelen van Defensie die de personeelsschouw als hulpmiddel inzet om medewerkers beter toe te rusten voor het werk dat zij doen. Zitten zij op de juiste plek? Doen zij datgene waar zij sterk in zijn? Hebben ze de juiste competenties of de capaciteit om hierin (verder) te groeien?

2.3 Organisatie

Na de oprichtingsfase was ook voor de leidinggevenden de vraag aan de orde hoe hun kwaliteiten zich verhouden tot de ontwikkelingsvragen van de organisatie in de komende jaren. De evidente behoefte aan daadkrachtige sturing en duidelijke communicatie, en om als MT meer als één team met één taak te opereren, heeft geresulteerd in aanpassingen in de samenstelling van en taakverdeling in het MT.

Zo is het onderzoek, het primaire proces bij de IVD, dat aanvankelijk was verdeeld over twee hoofdinspecteurs, in één hand gebracht. Dit maakt duidelijkere en consistentere planning en sturing mogelijk, een doelmatiger inzet van onderzoekscapaciteit en bevordert de samenhang tussen de verschillende vormen van onderzoek. Het onderzoek binnen de IVD wordt ondersteund door de afdeling Strategie & Organisatie (S&O). Deze afdeling speelt daarnaast een belangrijke rol in de kwaliteitsbewaking van het onderzoek dat de IVD verricht en zorgt op alle relevante terreinen voor kwaliteitsimpulsen. De afdeling S&O gaat de komende jaren dan ook een centrale rol spelen in de doorontwikkeling van de IVD tot toonaangevende toezichthouder op het gebied van veiligheid bij Defensie.

Het verhogen van de productiviteit, het stimuleren van de doorontwikkeling én het versterken van de interne samenhang vraagt om een functionaris die, in opdracht van de Inspecteur-Generaal Veiligheid, de dagelijkse leiding over de IVD heeft. Een dergelijke overkoepelende verantwoordelijkheid vergt een krachtige rolneming en een heldere positionering, namelijk die van plaatsvervangend Inspecteur-Generaal Veiligheid. Om die reden is vanaf 1 maart 2021 een plaatsvervanger aan de organisatie toegevoegd, die tevens de afdeling S&O leidt.

Zoals geschetst besteedt de Inspecteur-Generaal Veiligheid naast het interne ontwikkeltraject ook als coördinerend toezichthouder nadrukkelijk aandacht aan de versterking van de kwaliteit en samenhang van het interne toezicht bij Defensie. De versterking van het toezicht in bredere zin en de doorontwikkeling van de IVD zijn parallelle sporen, die de komende jaren in nauwe samenhang met elkaar moeten worden vormgegeven en bestuurd.

Met deze aanpassingen kan de IVD de komende jaren de benodigde vervolgstappen in haar ontwikkeling zetten. Ten slotte wordt op korte termijn een Raad van Advies ingesteld. Het evaluatierapport riep daartoe op. Een dergelijke adviesraad reflecteert op de strategie, inhoudelijke thema's en ontwikkelingen in relatie tot het toezicht van de IVD en fungeert als klankbord voor de Inspecteur-Generaal Veiligheid. Dit is van grote toegevoegde waarde voor de verdere ontwikkeling van de organisatie.

3. Ontwikkelingen en samenwerking

Samenwerking met andere partijen, zowel intern als extern, is voor de IVD van groot belang. Ook volgt de inspectie met interesse het werk en de adviezen van de Visitatiecommissie Veiligheid en Defensie. Voor de zomer van 2021 brengt deze commissie haar laatste rapport uit. De IVD maakte in 2020 afspraken met het Openbaar Ministerie over de samenloop van onderzoeken, ieder vanuit de eigen taken en bevoegdheden.

3.1 Ontwikkeling intern toezicht Defensie

De toezichthouders van Defensie hebben zich ten doel gesteld hun samenwerking en de samenhang en kwaliteit van het toezicht te versterken. Samen vormen zij inmiddels het Toezichtberaad Defensie, onder voorzitterschap van de Inspecteur-Generaal Veiligheid als coördinerend toezichthouder. Het beraad bestaat uit de Inspectie Militaire Gezondheidszorg, de Inspectie Veiligheid Defensie, het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, de Militaire Luchtvaart Autoriteit, de Beveiligingsautoriteit en de Functionaris Gegevensbescherming. De Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht neemt als toehoorder deel aan de beraadslagingen. Er komt een ondersteuningsteam dat de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht bij Defensie, ook dat van de IVD, moet helpen verbeteren. Het Toezichtberaad is de opdrachtgever, het team wordt fysiek ondergebracht bij de IVD en de dagelijkse aansturing valt onder de Inspecteur-Generaal Veiligheid. De versterking van de kwaliteit en de samenhang van het werk van de interne toezichthouders in de komende jaren moet ook resulteren in een sterkere positie van het toezicht in het besturingsmodel van Defensie, naast beleid en uitvoering. Ook deze opdracht, dat wil zeggen het stimuleren en ondersteunen van de verdere ontwikkeling en vormgeving van het toezicht bij Defensie, vergt de komende jaren de nodige aandacht van de IVD.

3.2 Samenwerking rijksinspecties

De Inspecteur-Generaal Veiligheid maakt deel uit van de landelijke Inspectieraad, die bestaat uit de inspecteurs-generaal van de rijksinspecties en andere toezichthouders. Ook enige agendaleden, waaronder de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, en samenwerkingspartners nemen deel aan de beraadslagingen. De

Inspectieraad bevordert dat rijksinspecties hun toezicht uitoefenen in overeenstemming met de principes van goed toezicht, te weten onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend. De rijksinspecties werken op verschillende terreinen samen om effectiever op te treden en hun toezicht te verbeteren. Medewerkers van de IVD nemen deel aan diverse initiatieven van de Inspectieraad en aan leergangen die de Academie voor Toezicht aanbiedt.

In de Inspectieraad staat het onderwerp onafhankelijkheid hoog op de agenda, mede door de maatschappelijke en politieke discussie over dit onderwerp. De Inspecteur-Generaal Veiligheid levert hieraan een actieve bijdrage. In 2020 stuurde de Inspectieraad twee brieven aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de noodzaak het publieke vertrouwen in de inspecties en de overheid als geheel te versterken. De raad onderstreepte in deze brieven dat een wet op de rijksinspecties daarvoor een noodzakelijke en juridisch vereiste basis is. Om hun rollen en taken goed te kunnen uitoefenen en een krachtige bijdrage te kunnen leveren aan de beleidscyclus, achten de toezichthouders het voorts van belang onderdeel te blijven van de departementale organisatie. Ook moet de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspecties intact blijven. In een brief aan de Tweede Kamer van 2 februari 2021 reageerde de staatssecretaris positief op de twee brieven van de Inspectieraad. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties start binnenkort gesprekken over de financiering en *governance* van inspecties. De bewindsman liet echter ook weten dat de politieke weging van de voorstellen van de Inspectieraad aan het volgende kabinet is en onderdeel zal zijn van de brede evaluatie van de kaders van organisaties op afstand die momenteel plaatsvindt.

De Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn twee belangrijke toezichthouders voor Defensie op het terrein van veiligheid. Met beide voert de IVD periodiek gesprekken over werkprogramma's, de mogelijke samenloop van onderzoeken en de versterking van het effect van toezicht. De nadruk in deze gesprekken ligt op het versterken van het lerend vermogen bij Defensie en de rol die de inspecties hierin kunnen spelen. In 2020 startte de IVD in overleg met de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek naar de aanpak en de voortgang van de (nadere) inventarisatie van de omgang met gevaarlijke stoffen bij Defensie. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een landelijk programma inzake gevaarlijke stoffen.

3.3 Visitatiecommissie Veiligheid en Defensie

In 2021 brengt de Visitatiecommissie Veiligheid en Defensie haar derde en laatste rapport uit. De commissie heeft sinds zij door de minister van Defensie in 2018 is ingesteld de taak om jaarlijks op onafhankelijke wijze de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak 'Een veilige defensieorganisatie' in de periode 2018 tot en met 2020 te toetsen. In het najaar van 2020 bracht de commissie desgevraagd een advies uit aan de minister over de voortzetting van deze taken na de beëindiging van haar werkzaamheden. Het advies aan de minister was tweeledig. Ten eerste adviseerde de commissie het systeem van *auditing* verder uit te werken en te voorzien van een onafhankelijke externe toets. Daarmee wordt de veiligheid van Defensie systematisch gevolgd. Ten tweede adviseerde de commissie om beleid, toezicht en handhaving te ontwikkelen aan de hand van het perspectief van een Autoriteit Defensie en Veiligheid, zoals het Verenigd Koninkrijk die kent.

In een brief aan de Tweede Kamer van 1 februari 2021 ging de minister in op de opvolging van de werkzaamheden van de visitatiecommissie. Defensie werkt aan het opbouwen van een volwaardige auditcapaciteit. Dat vergt investeringen in personeel en kost tijd en financiële middelen waardoor het nog enkele jaren duurt totdat het zover is. Daarnaast gaat Defensie het systeem van *auditing* verder ontwikkelen. Defensie informeert de visitatiecommissie hierover nog in 2021, aldus de minister.

Het advies van de visitatiecommissie over de toekomst van het toezicht heeft de minister niet volledig overgenomen. Een van de uitgangspunten van de nieuwe topstructuur bij Defensie is namelijk een duidelijkere scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. In die topstructuur heeft de IVD een onafhankelijke positie ten opzichte van de organisatie, dat wil zeggen beleid en uitvoering, en heeft de Inspecteur-Generaal Veiligheid rechtstreeks toegang tot de minister. Bij de oprichting van de IVD in 2018 is bewust gekozen voor deze positionering en niet voor een veiligheidsautoriteit naar Brits model, waaraan de visitatiecommissie refereert. Dat model past niet goed bij de nieuwe topstructuur, terwijl de opzet van de IVD juist naadloos aansluit bij het stelsel van rijksinspecties in eigen land. De IVD heeft overigens goede contacten met haar Britse zusterorganisatie, de *Defence Safety Authority*. Zij wisselen ervaringen uit, onder andere over de werkwijze bij onderzoeken.

3.4 Afspraken met het Openbaar Ministerie

Het komt voor dat zowel de IVD als het OM onderzoek doet naar een voorval bij Defensie. Terwijl het OM onderzoekt of strafrechtelijke vervolging aan de orde is, probeert de IVD lering te trekken uit het voorval om herhaling te voorkomen. Verwijtbaarheid of schuld is bij de IVD niet aan de orde. Het OM en de IVD hebben beide hun eigen bevoegdheden en onderzoeken kunnen zich voor een deel op dezelfde aspecten richten. Om ervoor te zorgen dat de voortgang van het ene onderzoek geen belemmeringen ondervindt van het andere onderzoek, hebben het OM en de inspectie afgelopen jaar afspraken gemaakt. Uitgangspunt is dat beide hun onderzoek zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Een essentieel onderdeel van de afspraken is dat betrokkenen en getuigen ongehinderd alle relevante informatie aan de IVD kunnen verstrekken en erop kunnen vertrouwen dat die informatie bij de inspectie blijft. Met deze en andere afspraken stelt het OM de IVD in staat tekortkomingen op het gebied van veiligheid te signaleren en identificeren, om op basis daarvan aanbevelingen ter verbetering te doen.

Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Postbus 90701
2509 LS Den Haag

Majoor Jan Linzel Complex
Brasserskade 227a
2497 NX Den Haag

Mail ivd@mindef.nl
Internet www.ivd.nl
Twitter @IDefensie

Maart 2021