

Het begin is er...

Jaarrapport 2020

Visitatiecommissie
Defensie en
Veiligheid

*maar versnelling
is nodig!*

Colofon

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

Juni 2020

Gerdi A. Verbeet, voorzitter

Ir. Josette van Doorn-Spronken, commissielid

Prof. dr. Ira Helsloot, commissielid

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

Drs. Michael Mekel, rapporteur

Desi van de Laar, MA LLM, ambtelijk secretaris

info.visitatiecommissie@mindef.nl

Inhoudsopgave

Het algemene beeld: beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies	4
1. Inleiding	6
2. Terugblik op het Jaarrapport 2019	7
3. Voortgang plan van aanpak Een veilige defensieorganisatie	8
4. Veilig werken in de defensiepraktijk, zowel fysiek als sociaal	9
4.1 Juiste randvoorwaarden, zoals middelen en vastgoed, nog niet altijd ter beschikking	9
4.2 Commandanten kunnen hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet waarmaken	12
4.3 Vulling van eenheden en functieroulatiesysteem zijn nog niet ondersteunend aan een veilige organisatie	12
4.4 Defensie is op papier een lerende organisatie, maar nog niet in de praktijk	13
4.5 Meer aandacht voor gezondheid medewerkers	14
4.6 Onderling vertrouwen op de werkvloer is goed	15
5. Doorontwikkeling veiligheid bij Defensie	17
6. Blik op volgend jaar	19
Reactie minister van Defensie op conceptrapport	20
Nawoord	24
Bijlage I	
Uitgangspunten van de Visitatiecommissie	25
Bijlage II	
Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen	26

Het algemene beeld: beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies

In haar tweede visitatiejaar heeft de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid opnieuw vele gesprekken gevoerd met personeelsleden uit alle lagen van de organisatie. Gemotiveerde en loyale mensen. Door de maatregelen in verband met het coronavirus konden we helaas niet alle geplande werkbezoeken afleggen. Wel hebben we gezien waartoe Defensie in deze bijzondere periode van pandemie in staat is als het gaat om de inzet van de militairen bij de zorg voor de patiënten met COVID-19: improviseren en zaken snel en efficiënt regelen.

Dit tweede jaarrapport is niet alleen daarom een kort rapport. De voornaamste reden daarvan is dat de Visitatiecommissie bij haar werkbezoeken (visitaties) dit jaar nog maar beperkte voortgang en doelbereiking heeft gezien van het plan van aanpak Een veilige Defensieorganisatie. Ook uit de beschikbare managementinformatie over de voortgang van het plan van aanpak, die dit jaar moeizaam tot de Visitatiecommissie kwam, moet worden geconcludeerd dat de voortgang beperkt is. Defensie is nog niet aan het einde van het begin van het verbeteren van de veiligheid binnen Defensie. Volgens de Visitatiecommissie is het belangrijk dat er nu een versnelling volgt.

Conclusie over de voortgang van het plan van aanpak

Het plan van aanpak heeft er naar de mening van de Visitatiecommissie zeker toe geleid dat veiligheid meer aandacht heeft gekregen bij de defensieonderdelen en op hoger bestuursniveau binnen het ministerie, dat er werk is gemaakt van het vullen van de veiligheidsorganisatie en dat er goede initiatieven op het gebied van veiligheid zijn ontplooid.

Maar de Visitatiecommissie heeft zorgen over de voortgang van het plan van aanpak. Kritische randvoorwaarden om veiligheid goed in de defensieorganisatie te borgen, zoals goed risicomanagement en een goed registratiesysteem voor het melden en opvolgen van voorvallen, zijn na twee jaar nog niet van de grond gekomen. Verder is het nog maar de vraag of er voldoende financiële middelen beschikbaar komen om veiligheid duurzaam in de organisatie te verankeren.

Al met al is de Visitatiecommissie van oordeel dat de voor een goede implementatie van het plan van aanpak noodzakelijke heldere doelen, verantwoordelijkheden en financiën ontbreken en dat het daarom moeilijk is na te gaan of er meetbare resultaten zijn behaald. Ook vindt de Visitatiecommissie dat het lang duurt voordat goed risicomanagement en een goed voorvalmeldingssysteem zijn ingevoerd.

Conclusie over veilig werken in de defensiepraktijk

Het beeld van de Visitatiecommissie over de beschikbaarheid van de juiste middelen en vastgoed is nauwelijks veranderd ten opzichte van vorig jaar. Met de aanpassing van de regeling Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA) is er verbetering gekomen, maar vastgoed blijft een hardnekkig probleem. Ook de vaststelling dat commandanten hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed kunnen waarmaken is onveranderd gebleven. Positief is de ontwikkeling dat er ruimte is om specialisten in te huren en om reservisten in te zetten waardoor grote tekortkomingen op de werkvloer gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd. Maar met 9.000 vacante functies blijft het moeizaam om de personele vulling op peil te houden en van een wezenlijke aanpassing in het functieroulatiesysteem en de functieduur is geen sprake. Er is meer aandacht voor veiligheid bij Defensie gekomen en men wil leren van fouten. Maar de verbetering van risico-inventarisaties gaat langzaam en de RI&E's leven niet echt in de praktijk. Er is meer aandacht voor de gezondheid van medewerkers, maar een monitoringssysteem laat nog op zich wachten. Op het gebied van het versterken en borgen van een sociaal veilige werkomgeving ziet de Visitatiecommissie dat Defensie duidelijke stappen voorwaarts heeft gezet.

Conclusie over de doorontwikkeling van veiligheid bij Defensie

De Visitatiecommissie constateert dat Defensie bijna twee jaar na het plan van aanpak heeft besloten tot doorontwikkeling in een *Agenda voor Veiligheid*. Hoewel de Visitatiecommissie de analyse en de kernprioriteiten uit de *Agenda voor Veiligheid* deelt, is zij er nog niet van overtuigd dat met het vaststellen van deze agenda een doeltreffende doorstart wordt gemaakt met veiligheid bij Defensie. Op basis van de agenda moet worden geïnventariseerd hoe groot het verschil is tussen de gewenste en de werkelijke veiligheidssituatie, oftewel: binnen Defensie is nog steeds geen zicht op waar men staat en waar men naar toe wil. Verder ontbeert de agenda concrete normen (bijvoorbeeld jaarlijks een percentage minder incidenten waarbij medisch handelen noodzakelijk is of een percentage minder sociale onveiligheid), jaarplannen met SMART-doelstellingen, een tijdpad waarbinnen doelen moeten zijn gerealiseerd en – bovenal – toewijzing van financiële middelen aan een programma om de doelstellingen te behalen. Dit laatste is van belang om helder te krijgen welke kosten samenhangen met de verbetering van veiligheid en welke financiering daarvoor beschikbaar is: moet het uit het budget van de defensieonderdelen komen of wordt er centraal geld voor vrij gemaakt?

Blik op volgend jaar

In het derde en laatste visitatiejaar zal de Visitatiecommissie rapporteren wat van de veertig maatregelen na drie jaar in de praktijk terecht is gekomen bij opleiden, bij oefenen en bij de inzet. De Visitatiecommissie gaat ervan uit dat Defensie tijdig en onderbouwd managementinformatie ter beschikking stelt op basis waarvan de Visitatiecommissie haar taak kan voltooien. De informatie moet onder andere per maatregel een duidelijk beeld geven wat het beoogde doel was, welke acties zijn afgerond en welk meetbaar resultaat is bereikt.

1.

Inleiding

Voor u ligt het tweede jaarrapport van de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (hierna: de Visitatiecommissie). De Visitatiecommissie heeft tot taak jaarlijks op onafhankelijke wijze de voortgang en doelstelling van het plan van aanpak *Een veilige defensieorganisatie* (hierna: plan van aanpak) voor de periode 2018-2020 te toetsen.

De Visitatiecommissie heeft het afgelopen jaar veel medewerkers gesproken op alle niveaus om zich een beeld te vormen over de veiligheid bij Defensie. Defensiemedewerkers zijn gedreven om hun werk goed te doen en zijn er trots op dat ze bij Defensie werken. De Visitatiecommissie sprak ook regelmatig medewerkers die het ‘even’ buiten Defensie hadden geprobeerd, maar toch weer waren teruggekomen.

“Het bloed stroomt waar het niet gaan kan.”



Helaas kon een aantal reeds geplande werkbezoeken niet doorgaan in verband met de maatregelen rondom het coronavirus. Overigens liet de inzet van de militairen bij de zorg voor de patiënten met COVID-19 maar weer eens zien waar de krijgsmacht echt goed in is: improviseren en zaken snel en efficiënt regelen.

In de opmaat naar het eindrapport (2021) is dit tweede jaarrapport (2020) een kort rapport. De reden daarvan is dat de Visitatiecommissie dit jaar beperkte voortgang en doelbereiking heeft gezien.

In paragraaf 2 blikken we kort terug op het Jaarrapport 2019. Paragraaf 3 behandelt de voortgang van het plan van aanpak. In paragraaf 4 komt werken in de defensiepraktijk aan bod, zowel fysiek als sociaal. Vervolgens gaat paragraaf 5 in op de doorontwikkeling van veiligheid bij Defensie. In paragraaf 6 kijken we vooruit naar het laatste visitatiejaar.



Dit icoon markeert
veelgehoorde uitspraken

2.

Terugblik op het Jaarrapport 2019

In haar eerste jaarrapport *Het begin is er, maar het is te vroeg om tevreden te zijn* kwam de Visitatiecommissie tot het oordeel dat het bestaande plan van aanpak niet leidde tot een substantiële verbetering van veiligheid 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 leidinggevendenden 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.

In een eerste reactie op het Jaarrapport 2019 liet de minister van Defensie weten dat: “de constatering en aanbevelingen passen in de fase waarin Defensie nu zit en zijn daarmee een krachtige extra impuls om door te groeien.”¹ Vervolgens schetsten de bewindslieden van Defensie de vervolgstappen.² De meeste maatregelen uit het plan van aanpak waren volgens de bewindslieden afgerond of in elk geval in gang gezet. Een nieuwe aanpak (wat later de *Agenda voor Veiligheid* is gaan heten) zal de dieperliggende oorzaken inventariseren op basis waarvan een programma voor veiligheid wordt doorontwikkeld. Daarin komen duidelijke afspraken over regie, sturing, afbakening van verantwoordelijkheden, meetbaarheid en accountability, aldus de bewindslieden. Wel waarschuwen ze dat met het oog op de zich nog herstellende veiligheidsorganisatie realistische doelen moeten worden gesteld.

¹ Bron: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/minister-ontvangt-jaarrapport-visitatiecommissie-defensie-en-veiligheid>.
² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 919, nr. 39.

3.

Voortgang plan van aanpak Een veilige defensieorganisatie

Defensie heeft een overzicht gemaakt van de voortgang van het plan van aanpak.³ Twee zaken vallen de Visitatiecommissie hierbij op. Ten eerste is de voortgangrapportage opgesteld omdat de Visitatiecommissie erom heeft gevraagd. Ten tweede heeft het de nodige moeite gekost om de gevraagde informatie bij elkaar te krijgen. Daaruit leidt de Visitatiecommissie af dat Defensie niet structureel bijhoudt hoe het staat met de voortgang van het plan van aanpak.

Uit het voortgangsoverzicht en de toelichting erop blijkt dat van de veertig maatregelen het grootste deel in gang is gezet. Veel maatregelen hebben betrekking op het vullen van de veiligheidsorganisatie: het inrichten of versterken van ondersteunende diensten en het aannemen van personeel. Verder is binnen Defensie integraal risicomanagement als besturingsprincipe omarmd. In 2019 is begonnen met het borgen hiervan in de bedrijfsvoering. De implementatie van het bijbehorende managementsysteem en meld- en registratiesysteem heeft meer tijd nodig dan gepland. In 2019 is ook de visie op veiligheid in opleidingen aangenomen. Ten slotte is in 2019 de eerste stap gezet om gezondheidsmonitoring mogelijk te maken.

De Visitatiecommissie merkt ten aanzien van het voortgangsoverzicht het volgende op. Procesmatig:

- Van een significant aantal maatregelen is geen doel en/of meetbare stappen opgenomen. Het is daardoor niet goed mogelijk de Plan-Do-Check-Act (PCDA) cyclus te sluiten.

Inhoudelijk:

- Er is in het plan van aanpak structureel 25 miljoen euro per jaar voor veiligheid toegewezen maar duidelijk is dat er extra budget nodig is voor duurzame borging. Bij de voorjaarsbesluitvorming wordt structureel 5 miljoen euro toegevoegd aan het budget. Het beschikbare budget is daarmee veel minder dan een eigen raming van Defensie van een behoefte van ruim 70 miljoen euro per jaar voor de komende jaren ten behoeve een programma voor veiligheid en de veiligheidsorganisatie defensiebreed.⁴ In 2020 is voorzien in een evaluatie.
- Voor leidinggevendend is een commandantenbudget beschikbaar om zelfstandig kleine aanschaffen (ZKA) te doen. In 2019 werd hiervan 1.961 keer gebruik van gemaakt ter waarde van 10.865.305 euro. De Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA) regeling is bekend geraakt, maar moet “financieel ingeregeld” worden, om te voorkomen dat er in de loop van 2020/2021 geen geld meer voor is. De ZKA is volgens de Visitatiecommissie waardevol maar niet hét instrument waarmee commandanten hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid waar kunnen maken.

³ Bron: Brief van de minister van Defensie van 30 maart 2020 aan de Visitatiecommissie.

⁴ Idem, p. 24.

- Risicomanagement moet nog verder worden verbeterd en de volle aandacht houden. Dat risicomanagement een onderdeel is van de doorontwikkeling *Agenda voor Veiligheid* is daarmee terecht (zie ook hierna, onder paragraaf 5. Doorontwikkeling van veiligheid bij Defensie).
- Op het gebied van integriteitsmeldingen wordt gewerkt aan een nieuw defensie-breed registratiesysteem. Een dergelijk systeem is waardevol. Een goed werkend meldingssysteem is cruciaal bij risicomanagement. Het huidige Peoplesoft Melden Voorvallen (PSMV) voldoet niet aan die eis en moet worden vervangen. Daaraan wordt gewerkt, maar helaas is de vervanging vertraagd. De realisatie van de structurele oplossing – een nieuw systeem dat aan de eisen voldoet én volledig is geïntegreerd met het risicomanagementsysteem – zal naar verwachting een tijdpad van meerdere jaren beslaan. Tot die tijd zal Defensie het moeten doen met het huidige PSMV.⁵ Het valt de Visitatiecommissie op dat de ontwikkeling van een goed werkend registratiesysteem (maatregel 28 van het plan van aanpak uit 2018) veel tijd kost en er zolang wordt gewerkt met tijdelijke oplossingen.
- De nulmeting die elk defensieonderdeel volgens het plan van aanpak (maatregel 25) zou moeten houden op het gebied van fysieke en sociale veiligheid als start van een cyclus waarin periodiek de stand van zaken van de veiligheid wordt gemeten, bleek volgens Defensie niet voldoende representatief.⁶

Conclusie over de voortgang van het plan van aanpak



Het plan van aanpak heeft er naar de mening van de Visitatiecommissie zeker toe geleid dat veiligheid meer aandacht heeft gekregen bij de defensieonderdelen en de top van de organisatie, dat er werk is gemaakt van het vullen van de veiligheidsorganisatie en dat er goede initiatieven op het gebied van veiligheid zijn ontplooid.

Maar de Visitatiecommissie heeft zorgen over de voortgang van het plan van aanpak. Kritische randvoorwaarden om veiligheid goed in de defensieorganisatie te borgen, zoals goed risicomanagement en een goed voorvallenregistratiesysteem, zijn na twee jaar nog niet van de grond gekomen. Verder is het nog maar de vraag of er voldoende financiële middelen beschikbaar komen om veiligheid duurzaam in de organisatie te verankeren.

Al met al is de Visitatiecommissie van oordeel dat het voor een goede implementatie van het plan van aanpak ontbreekt aan heldere doelen, verantwoordelijkheden en financiën en dat het daarom moeilijk is na te gaan of meetbare resultaten zijn behaald. Ook vindt de Visitatiecommissie dat het lang duurt voordat goed risicomanagement en een goed voorvallenregistratiesysteem zijn ingevoerd.

⁵ Bron: Brief van de directeur Veiligheid van 15 april 2020 aan de Visitatiecommissie, p. 1-2.

⁶ Bron: Brief van de minister van Defensie (ongedateerd, ontvangen 25 mei 2020) aan de Visitatiecommissie, bijlage onder nr. 2. De nulmeting is niet aan de Visitatiecommissie verstrekt.

4.

Veilig werken in de defensiepraktijk, zowel fysiek als sociaal

De Visitatiecommissie deed in haar *Jaarrapport 2019* verslag van haar bevindingen over veilig werken in de defensiepraktijk. We beschrijven de ontwikkelingen op de onderwerpen die ons het afgelopen jaar tijdens werkbezoeken het meest opvielen.

4.1 Juiste randvoorwaarden, zoals middelen en vastgoed, nog niet altijd ter beschikking

Vorig jaar schreef de Visitatiecommissie dat de juiste middelen niet altijd ter beschikking zijn. Deze conclusie moeten we ook dit jaar trekken. We zien hierin nog geen grote vooruitgang.

Middelen

Ook dit jaar heeft de Visitatiecommissie vaak tijdens haar rondgang bij diverse onderdelen van Defensie, en in gesprekken met medewerkers, wisselende voorbeelden gezien van het beschikbaar zijn van de juiste middelen. Zo zag de Visitatiecommissie dat de juiste middelen nog niet altijd aanwezig zijn, bijvoorbeeld holsters, de juiste kraan op een schip, medische oefenmaterialen en geschikt materiaal voor schietoefeningen. Maar ook dat men nog steeds wacht op volledige uitrol van het Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS).



De Visitatiecommissie constateerde ook dat er verschillende visies bestaan binnen de organisatie als het gaat om de aanwezigheid van voldoende en goede spullen. Op de werkvloer hoorde de Visitatiecommissie vaak dat spullen er niet waren. Van het hogere managementniveau hoorde de Visitatiecommissie nu juist dat de spullen er wel waren, maar dat medewerkers niet goed weten hoe ze deze aan moeten vragen. Een andere verklaring, zo werd de Visitatiecommissie verteld, is dat er wel voldoende spullen zijn om de taken uit te voeren, maar dat mensen meer ‘nieuwe *flashy* spullen’ willen dan noodzakelijk is. Niet elke wens van elk individu kan worden gehonoreerd.

Het tekort aan goede spullen of het uitstel van het VOSS werkt, naast dat het onveiligheid in de hand werkt, demotiverend.

“Als wij deze kleine dingen niet kunnen regelen, dan geloven mensen niet dat wij grote dingen kunnen regelen.”



De kern is volgens de Visitatiecommissie dat de benodigde middelen daar moeten komen waar ze nodig zijn. Waar de oplossing ligt is iets wat de Visitatiecommissie overlaat aan de defensieorganisatie.

Vastgoed

Op grond van het plan van aanpak worden extra middelen beschikbaar gesteld om de risico's te beheersen rondom kwetsbare processen, zoals legering. In het bijzonder wordt geïnvesteerd in een veilige leefomgeving voor de medewerkers ook na diensttijd op de defensielocaties.⁷



Vastgoed dient het defensiepersoneel een veilige werk- en leefomgeving te bieden. Het is daarom belangrijk dat de vastgoedportefeuille op orde is. Dat is nu niet het geval, aldus de staatssecretaris van Defensie. Het is de ambitie om de vastgoedportefeuille op lange termijn weer gezond te krijgen door middel van het Strategisch Vastgoedplan (SVP).⁸

Gedurende de komende 20 jaar worden de investeringskosten geraamd op 405 miljoen euro per jaar en de instandhoudingskosten op 180 miljoen euro per jaar.⁹

De staat van het vastgoed is inderdaad niet om over naar huis te schrijven, zo heeft de Visitatiecommissie gezien. Niettemin heeft de Visitatiecommissie gemerkt dat mensen dit accepteren en ondergaan. Toch zorgt dit op zijn minst voor suboptimale werkomstandigheden met kleiner of groter ongemak. In het slechtste geval zorgt dit voor:

- Een onveilige werkomgeving: wanneer gebouwen niet zijn toegerust op de functie die in de loop van de jaren aan het gebouw is toegekend (bijvoorbeeld onvoldoende afzuiging in een oude werkplaats).
- Overtredingen: gebouwen die met regelmaat niet voldoen aan het 'Besluit brandveilig gebruik bouwwerken', ook wel bekend als het Gebruiksbesluit, waardoor controlerende instanties sancties opleggen.
- Afhankelijkheid van specialisten en derden: deskundigheid om te adviseren over noodzakelijke aanpassingen aan gebouwen is beperkt aanwezig en het laten uitvoeren van aanpassingen door de beheerder van de gebouwen, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), is een moeilijk te nemen hindernis. Men geeft bijvoorbeeld aan dat de opdrachtgeverstructuur bij Defensie is ontspoord: er wordt niet ervaren dat er slagkracht is richting het RVB.
- Schade aan materialen: slecht onderhouden gebouwen kunnen de oorzaak zijn van schade aan materialen omdat spullen niet goed kunnen worden opgeborgen zo heeft de Visitatiecommissie zelf kunnen constateren.

⁷ Maatregel 11 van het plan van aanpak.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 33 763, nr. 151, p. 1.

⁹ Idem, p. 6.

4.2 Commandanten kunnen hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet waarmaken



Vorig jaar stelde de Visitatiecommissie vast dat commandanten hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed kunnen waarmaken. Ook deze vaststelling is dit jaar van toepassing.

Defensie verlangt van een commandant dat hij of zij verantwoordelijkheid neemt voor veiligheid. Maar commandanten zijn hiervoor afhankelijk van gecentraliseerde diensten, bijvoorbeeld als het gaat om infrastructuur, personeel en inkoop. Deze processen kunnen zij maar beperkt beïnvloeden. Tegelijkertijd worden zij wel (persoonlijk) verantwoordelijk gehouden voor tekortkomingen.

“De directeur kan een onderzeeër inzetten maar geen lift laten repareren.”

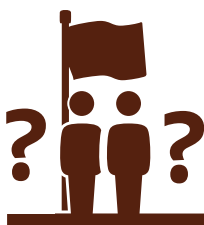


Een positieve ontwikkeling is de mogelijkheid voor commandanten om via Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA) tot 15.000 euro producten aan te schaffen of reparaties uit te voeren. Hier werd afgelopen jaar ook veelvuldig gebruik van gemaakt. De Visitatiecommissie ziet dit als een ontwikkeling waarbij Defensie de verantwoordelijkheden die commandanten hebben en de middelen die zij hiervoor ter beschikking hebben, beter op elkaar probeert aan te laten sluiten.

Een andere positieve ontwikkeling is de ruimte die geboden wordt voor inhuur van specialisten en de extra inzet van reservisten. Hiermee kunnen de grote tekortkomingen op de werkvloer gedeeltelijk worden gecompenseerd.

4.3 Vulling van eenheden en functieroulatiesysteem zijn nog niet ondersteunend aan een veilige organisatie

In het Jaarrapport 2019 gaf de Visitatiecommissie aan dat de korte duur op functie niet helpt bij het nemen van verantwoordelijkheid van eigen beleid. Ook deze bevinding zagen we veelvuldig terug in dit visitatiejaar.



Vulling

De Visitatiecommissie zag een wisselend beeld over vulling. Onderdelen waar veel burgermedewerkers werkzaam zijn, zijn vaak goed gevuld. Men is positief over het behoud van kennis hierdoor. Deze organisatieonderdelen kampen met een ander probleem: vergrijzing. Ondersteunende eenheden, zoals de medische dienst, kampen met zeer hoge ondervullingscijfers en zien op korte termijn ook geen verbetering richting betere vulling.

Defensie heeft momenteel zo'n 9.000 vacante functies. Het tekort aan mensen is dan ook door de hele organisatie voelbaar. Het (snel) op orde krijgen van het personeelsbestand en de relatie die dit heeft met veiligheid, wordt binnen Defensie niet automatisch gelegd.

Om de tekorten te herstellen zet Defensie in op het werven en opleiden van nieuw personeel. Operationele eenheden worden stilgezet, zodat onderofficieren de opleidingen en scholen kunnen ondersteunen. De operationele gereedheid komt daarmee onder druk te staan. Het dilemma tussen de gewenste taakuitvoering en voldoende (ervaren) personeel is duidelijk. Pas bij meer ervaring en een betere vulling kunnen immers grotere risico's worden genomen, die nodig zijn voor operationele inzet.



Functieroulatie

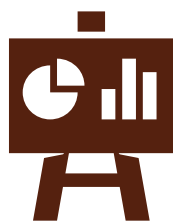
Vorig jaar uitte de Visitatiecommissie haar zorgen over de snelle doorwisseling bij functies. Ook dit jaar heeft de Visitatiecommissie daar weer veel voorbeelden van waargenomen. Door de snelle wisseling van functies is het lastig om grote veranderingen door te voeren. Grote veranderingen kosten immers tijd. Op dit moment kan Defensie niet aangeven hoe de wens tot een langere functieduur zich gaat vertalen in concreet beleid.¹⁰ Daarnaast geeft Defensie aan dat er geen compleet inzicht is in de gemiddelde duur dat mensen op functie zitten. De Visitatiecommissie ziet dat Defensie medewerkers voortdurend aan het opleiden is, en mensen vaak nog niet klaar zijn voor hun baan.

“Het zou enorm helpen als mensen langer op hun post zouden blijven. De verblijftijd van mij in deze job is twee jaar, nu moet ik weer verder.”



In haar rondgang heeft de Visitatiecommissie afgelopen jaar goede voorbeelden gezien van hoe het óók kan. Een commandant die zij sprak had zijn functie geaccepteerd op de voorwaarde dat hij de functie vijf jaar mocht vervullen. Hij had namelijk een idee van waar hij 'zijn club' over vijf jaar wilde hebben. Een stip op de horizon.

4.4 Defensie is op papier een lerende organisatie, maar nog niet in de praktijk



Defensie wil een lerende organisatie zijn, zo blijkt uit het plan van aanpak. Er wordt vrijwel unaniem aangegeven dat er meer aandacht is voor veiligheid binnen Defensie. De Visitatiecommissie ziet dit als een positieve ontwikkeling. Maar tegelijkertijd vindt er weinig of geen discussie plaats over acceptabele risico's of het risico van het alternatief. Ofwel: hoeveel gewonden, ongevallen of financiële schade is acceptabel?

¹⁰ Bron: Brief van de directeur Veiligheid van 15 april 2020 aan de Visitatiecommissie, p. 4-5.

De Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) is een instrument om risico's bij Defensie in kaart te brengen. RI&E's zijn bedoeld om risico's te inventariseren en vervolgens te bepalen hoe ermee wordt omgegaan (mitigeren of accepteren). Binnen Defensie is integraal risicomanagement als besturingsprincipe omarmd en wordt gewerkt aan het verbeteren van RI&E's.¹¹ Dat is nodig ook, zo heeft de Visitatiecommissie ervaren. De RI&E's die de Visitatiecommissie heeft gezien zijn doorwrochte documenten. Het grootste risico van een RI&E is dat het niet leeft: eenmaal opgesteld verdwijnt het in een la. De Visitatiecommissie heeft RI&E's gezien die vijf jaar oud waren en niet actueel. De gesignaleerde risico's waren voorzien van een plan van aanpak waarmee vervolgens niets is gedaan: geen implementatie van maatregelen, geen monitoring, geen bijstelling. De Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA) werkt niet, de RI&E is een papieren werkelijkheid.

4.5 Meer aandacht voor gezonde medewerkers

De Visitatiecommissie constateerde het afgelopen jaar wederom dat veel defensie-medewerkers fysieke klachten hebben. Vaak zijn dit jonge mensen. Deze klachten zijn waargenomen bij alle defensieonderdelen.

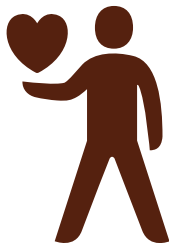
“Defensie sloopt je.”

“Blessures horen bij het militaire vak. Zelf dacht ik ook een keer dat ik mijn rug had gebroken. Kan gebeuren.”

“Bijna iedereen heeft last van zijn rug.”



De mentale ondersteuning door Defensie rond grote oefeningen of uitzendingen is georganiseerd door middel van geestelijke verzorgers, maatschappelijk werkers, vertrouwenspersonen, artsen, psychologen en kameradenhulp. Maar mentale en fysieke belasting van medewerkers bij Defensie in de reguliere bedrijfsvoering wordt niet gemeten of gemonitord. Pas in 2019 werden de eerste stappen gezet op het gebied van gezondheidsmonitoring.



Waarom goede gezondheidsmonitoring belangrijk is, wil de Visitatiecommissie illustreren met het voorbeeld van het varen met een FRISC. Defensie heeft 52 Fast Raiding Interception and Special Forces Crafts (FRISC's) in gebruik.¹² Het is bekend dat de krachten die tijdens het varen met dit vaartuig vrijkomen, zorgen voor lichamelijke klachten bij operators.¹³ Toch worden de operators niet medisch gevolgd en is er te weinig onderzoekscapaciteit om langjarig de gevolgen van varen met de FRISC in kaart te brengen, zo werd

¹¹ Idem, p. 2. Het aantal getoetste en geactualiseerde RI&E's stijgt en de kwaliteit van de getoetste RI&E's verbetert.

¹² Bron: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/schepen/frisc-motorboot-fast-raiding-interception-and-special-forces-craft>, geraadpleegd 24 april 2020.

¹³ In de RI&E van de Surface Assault and Training Group (SATG) van 1 juni 2014 staat een top 10 risicovolle processen/activiteiten. De eerste zeven plaatsen worden ingenomen door knelpunten met het grootste risico voor het personeel die te maken hebben met de FRISC. De knelpunten hebben prioriteit volgens de RI&E, maar ze zijn nooit echt aangepakt.

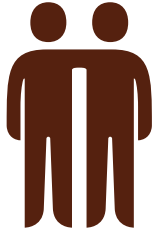
de Visitatiecommissie consequent verteld.¹⁴ De Visitatiecommissie zag ook voorbeelden waarbij gezondheidsmonitoring een belangrijk speerpunt is in de benadering van veiligheid, zoals bij de Marechaussee. Met het (nieuwe) programma *Fit & Vitaal* wil men aan de voorkant van de gezondheid van het personeel komen, zowel fysiek als mentaal.¹⁵ Men kijkt naar wat het werk met mensen doet en wat hun inzetbaarheid is. Zo wil men in beeld brengen wat de belasting van het werk op medewerkers is en denkt men aan de voorkant al na over de extra belasting van meer spullen of wapens op het uniform. De Visitatiecommissie kijkt uit naar de resultaten van dit programma.

“Mensen gezond houden is ook een kwestie van veiligheid.”



4.6 Onderling vertrouwen op de werkvloer is goed

Uit onderzoek blijkt dat ruim tien procent van de defensiemedewerkers de eigen werkplek als niet sociaal veilig ervaart.¹⁶ Daar staat tegenover dat de Visitatiecommissie in haar rondgang constateert dat er op de werkvloer onderling veel vertrouwen is, een belangrijke aanwijzing voor een sociaal veilige werkomgeving. Defensie wil naar een cultuur en een organisatie waarin medewerkers zichzelf mogen zijn zonder de angst te hebben te worden buitengesloten en waarin het melden van ongewenst gedrag normaal is.¹⁷



In 2018 bracht de commissie Giebels haar rapport uit over sociale veiligheid bij Defensie. Eén van de acties naar aanleiding van dit rapport is de versterking van sociale veiligheid bij Defensie. Twee aspecten zijn daarbij als randvoorwaardelijk: de kwaliteit van het leiderschap en daarbij in het bijzonder het middenmanagement, alsmede een goed functionerend meldingssysteem. In opleidingen wordt meer aandacht

bested aan leiderschap en sociale veiligheid en de Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) is meer in positie gekomen om haar functie waar te maken. Ook zijn er door het COID diverse hulpmiddelen beschikbaar gesteld die mensen moeten helpen elkaar aan te spreken. Een voorbeeld is het bespreekbaar maken van dilemma's door middel van een kaartspel. Deze 'dilemmakaarten' zijn op maat gemaakt voor de verschillende defensieonderdelen waardoor de medewerkers realistische dilemma's met elkaar kunnen bespreken. Andere voorbeelden zijn de toolkit aanspreken en het informatie- en voorlichtingspakket voor de gedragscode.

De Visitatiecommissie hecht eraan in dit verband ook te benoemen dat werknemers bij Defensie, tenminste in de aanwezigheid van de Visitatiecommissie, vrijuit spreken over veiligheidsgebreken met hun meerderen. De Visitatiecommissie ziet ook dat als een indicatie van sociale veiligheid.

¹⁴ In een nadere reactie van Defensie wordt overigens gesteld dat gedurende de plaatsing de fysieke gesteldheid van operators jaarlijks wordt gemonitord. Bron: Brief van de minister van Defensie (ongedateerd, ontvangen 25 mei 2020) aan de Visitatiecommissie, bijlage onder nr. 8.

¹⁵ Het programma is gebaseerd van NOC*NSF. Als het ware worden specialismen georganiseerd rondom de medewerker.

¹⁶ Bron: Ministerie van Defensie, Versterking van sociale veiligheid bij Defensie, juni 2019, p. 6.

¹⁷ Idem, p.8.

Maar niet alles gaat goed. Een belangrijk knelpunt blijft het registratiesysteem bij Defensie waarin voorvallen worden gemeld: het functioneert niet goed en een nieuw systeem laat op zich wachten.¹⁸ En onderzoeken naar veiligheid en veiligheidsbeleving onder medewerkers leveren geen betrouwbaar beeld op.¹⁹

Conclusie over veilig werken in de defensiepraktijk



Het beeld van de Visitatiecommissie over de beschikbaarheid van de juiste middelen en vastgoed is nauwelijks veranderd ten opzichte van vorig jaar. Met de aanpassing van de regeling Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA) is er verbetering gekomen, maar vastgoed blijft een hardnekkig probleem. Ook de vaststelling dat commandanten hun verantwoordelijkheid voor veiligheid niet goed kunnen waarmaken is onveranderd gebleven. Positief is de ontwikkeling dat er ruimte is om specialisten in te huren en om reservisten in te zetten waardoor grote tekortkomingen op de werkvloer gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd. Maar met 9.000 vacante functies blijft het moeizaam om de personele vulling op peil te houden en van een wezenlijke aanpassing in het functieroulatiesysteem en de functieduur is geen sprake. Er is meer aandacht voor veiligheid bij Defensie gekomen en men wil leren van fouten. Maar de verbetering van risico-inventarisaties gaat langzaam en de RI&E's leven niet echt in de praktijk. Er is meer aandacht voor de gezondheid van medewerkers, maar een monitoringssysteem laat nog op zich wachten. Op het gebied van het versterken en borgen van een sociaal veilige werkomgeving ziet de Visitatiecommissie dat Defensie duidelijke stappen voorwaarts heeft gezet.

¹⁸ Bron: Brief van de directeur Veiligheid van 15 april 2020 aan de Visitatiecommissie, p. 2. Het huidige Peoplesoft Melden Voorvallen (PSMV) voldoet niet aan de eis van een goed werkend meldingssysteem en moet worden vervangen. Daaraan wordt gewerkt, maar de vervanging is vertraagd.

¹⁹ Idem, p. 4 en brief van de minister van Defensie van 30 maart 2020 aan de Visitatiecommissie, p. 10.

5.

Doorontwikkeling veiligheid bij Defensie

Bij de ontvangst van het eerste rapport van de Visitatiecommissie gaf de minister aan dat: “Op voorhand was ook ons duidelijk dat het plan van aanpak niet op zichzelf zou leiden tot een veilige organisatie, maar op hoofdlijnen richting geeft aan deze verbeterslag. Een groeidocument dat aangepast kan worden aan de hand van nieuwe inzichten. We komen dan ook niet met een nieuw plan, daar zijn er al genoeg van. (...) En zaait alleen maar verwarring. De constatering van de commissie sturen de ingezette koers van Defensie bij”, aldus de minister van Defensie bij het in ontvangst nemen van de Jaarrapportage 2019.²⁰

Hiervoor, in hoofdstuk 3, gaf de Visitatiecommissie haar oordeel over de implementatie van het plan van aanpak. Inmiddels heeft Defensie eind 2019 besloten (toch) een doorontwikkeling te maken met een *Agenda voor Veiligheid*. Daarin staat een inventarisatie van grondoorzaken voor onveiligheid. Deze inventarisatie sluit grotendeels aan bij de bevindingen van de Visitatiecommissie.

Het betreft:

- Risicomanagement als een van de pijlers van de bedrijfsvoering.
- Deskundigheid op de werkplek.
- De commandant in zijn kracht.
- Een gezonde verhouding tussen gevechtskracht en ondersteuning.
- Vastgoed op norm.

De vijf thema's moeten nog nader worden uitgewerkt. Er moet door de defensie-onderdelen nog een nulmeting worden uitgevoerd voor de vijf thema's. Naar verwachting zullen de eerste contouren voor de agenda, in de vorm van uitgewerkte doelstellingen, in de zomer 2020 gereed zijn. Daarna moeten de randvoorwaarden worden vrijgemaakt in de BPB-cyclus (beleid-plannen-begroting). Tenslotte zullen sturende aanwijzingen moeten volgen. Het zal daarmee nog de nodige tijd vergen om tot realisatie te komen.

In december 2019 heeft Defensie een methodiek geaccordeerd waarbij met behulp van kritische prestatie indicatoren (KPI's) het veiligheidsbewustzijn wordt gestimuleerd en tegelijkertijd het inzicht in de belangrijkste risico's van de eenheid wordt vergroot. De KPI's worden verwerkt in de managementrapportages. Wel is duidelijk dat er nog de nodige ruimte voor verbetering is. Eenheden weten niet wat hun grootste bedrijfsrisico's zijn en waar dat wel duidelijk is, blijkt het vaak moeilijk om relevante data uit de systemen te halen. Omdat managementsystemen niet op orde zijn, moet de benodigde data met de hand moeten worden vastgelegd en samengesteld, hetgeen bewerkelijk en tijdrovend is.²¹

²⁰ Speech minister Ank Bijleveld-Schouten bij presentatie rapport Visitatiecommissie, 18 juni 2019, bron: <https://www.defensie.nl/downloads/toespraken/2019/06/18/speech-minister-ank-bijleveld-schouten-bij-presentatie-rapport-visitatiecommissie>.

²¹ Bron: Brief van de directeur Veiligheid van 15 april 2020 aan de Visitatiecommissie, p. 2.

Conclusie over de doorontwikkeling van veiligheid bij Defensie



De Visitatiecommissie constateert dat Defensie bijna twee jaar na het plan van aanpak heeft besloten tot doorontwikkeling in een *Agenda voor Veiligheid*. Hoewel de Visitatiecommissie de analyse en de kernprioriteiten uit de *Agenda voor Veiligheid* deelt, is zij er nog niet van overtuigd dat met het vaststellen van deze agenda een doeltreffende doorstart wordt gemaakt met veiligheid bij Defensie. Op basis van de agenda moet worden geïnventariseerd hoe groot het verschil is tussen de gewenste en de werkelijke veiligheidssituatie, oftewel: binnen Defensie is nog steeds geen zicht op waar men staat en waar men naar toe wil. Verder ontbeert de agenda concrete normen (bijvoorbeeld jaarlijks een percentage minder incidenten waarbij medisch handelen noodzakelijk is of een percentage minder sociale onveiligheid), jaarplannen met SMART-doelstellingen, een tijdpad waarbinnen doelen moeten zijn gerealiseerd en – bovenal – toewijzing van financiële middelen aan een programma om de doelstellingen te behalen. Dit laatste is van belang om helder te krijgen welke kosten samenhangen met de verbetering van veiligheid en welke financiering daarvoor beschikbaar is: moet het uit het budget van de defensieonderdelen komen of wordt er centraal geld voor vrij gemaakt?

6.

Blik op volgend visitatiejaar

Het derde en laatste visitatiejaar hoopt de Visitatiecommissie dat zij ondanks de maatregelen in verband met het coronavirus weer verschillende defensieonderdelen kan bezoeken om op de werkvloer de goede initiatieven te zien om veiligheid bij Defensie te verbeteren.

Het komende jaar zal de Visitatiecommissie benutten om de voortgangsrapportages van Defensie over het plan van aanpak te toetsen aan de praktijk: wat is er van de veertig maatregelen na drie jaar terecht gekomen?

De Visitatiecommissie gaat ervan uit dat Defensie tijdig en onderbouwd managementinformatie beschikbaar stelt over de voortgang van het plan van aanpak en de *Agenda voor Veiligheid*. Onder meer de agenda en de relevante besluiten van het Veiligheidscomité, inzicht in de KPI's, sturingsaanwijzingen, de toewijzing van middelen en een rapportage van alle maatregelen uit het plan van aanpak. Om cijfermatig de voortgang van veiligheid te monitoren is inzicht nodig over nulmetingen over de veiligheidssituatie bij Defensie en periodieke rapportages over aantallen incidenten.

Bij de werkbezoeken zal de Visitatiecommissie blijvend aandacht besteden aan risicomanagement (RI&E's en Operational Risk Management). Ook zal zij bij haar werkzaamheden teruggrijpen op de *Agenda voor Veiligheid* en bezien hoe de voortgang daarvan vorm krijgt.

Reactie minister van Defensie op conceptrapport



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Voorzitter en leden Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum
Betreft Reactie op conceptversie voor hoor- en wederhoor,
jaarrapport 2020 Visitatiecommissie Defensie en
Veiligheid

Bijlage
Overzicht opmerkingen

Onze referentie
BS2020009244

Geachte voorzitter en leden van de Visitatiecommissie,

Op 30 april jl. ontving ik het concept-jaarrapport 2020 voor wederhoor. Het is alweer uw tweede jaarrapportage en ik dank u wederom voor het vele werk dat is gedaan. Ik begrijp de kritische toon en kan die ook plaatsen. Het verbeteren van de veiligheid bij Defensie blijkt nu eenmaal weerbarstig. Niet alleen vergt het een inspanning die de organisatie tot in haar haarvaten raakt, het vraagt, van hoog tot laag, ook een cultuurverandering. Dat soort complexe organisatieveranderingen zijn notoir lastig en vragen naast moed en daadkracht ook inzicht, volharding, doorzettingsvermogen en dus ook tijd. Het onafhankelijke en objectieve oordeel van een externe partner zoals de Visitatiecommissie is daarbij onontbeerlijk.

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

Defensie herkent zich in algemene zin in het rapport en de conclusies. De kern van uw kritiek richt zich op de meetbaarheid in relatie tot de voortgang van het plan van aanpak 'Een veilige Defensieorganisatie' en de randvoorwaarden die nodig zijn. Ik zal daar, aangezet door uw bevindingen, de komende periode het initiatief toe nemen en hier in de beleidsreactie op uw definitieve jaarrapport nader inhoudelijk op ingaan. Het uitgangspunt is steeds, dat veiligheid onderdeel moet uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering, waarbij de lijn verantwoordelijk is, maar ook hiertoe in staat wordt gesteld.

Ik breng u, mede namens de staatssecretaris, graag een aantal punten onder de aandacht die u kunnen helpen het concept-rapport te vervolmaken. In de bijlage treft u een overzicht daarvan aan.

Tevens maak ik graag van de gelegenheid gebruik een algemene observatie onder uw aandacht te brengen, maar wel één met een voor mij belangrijke lading. In uw rapport focust u op de voortgang van de 40 maatregelen van het Plan van Aanpak Veiligheid. Dat is begrijpelijk in het licht van uw opdracht, die specifiek daarop is gericht. Echter, mede op uw aangeven, gaan de initiatieven van Defensie om de veiligheid te verbeteren inmiddels verder. Omdat deze initiatieven veelal onder de noemer van onze reguliere bedrijfsvoering zijn geïnitieerd, acht ik het denkbaar dat sommige van deze aan uw aandacht zijn ontsnapt, zoals het proces naar een aangepaste Aanwijzing Gereedstelling Defensie, de ontwikkelingen in de munitieketen en het materieellogistieke domein, of de uitgaven aan het vastgoed.

Overigens steek ik de hand hiervoor in eigen boezem. Ik denk dat we uw commissie de komende periode pro-actiever moeten voorzien van informatie over initiatieven die wellicht onder de noemer van bedrijfsvoering worden opgestart of niet primair worden opgestart om de veiligheid te verbeteren, maar die daar indirect wel aan bijdragen. Ik zal uw commissie daar dan ook nadrukkelijker over informeren.

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Datum

Om een zo compleet mogelijk beeld te geven, geef ik hieronder de belangrijkste voorbeelden van gestarte initiatieven aan.

Onze referentie
BS2020009244

Balans opdracht en middelen

Net als bij vele andere organisaties, speelt ook bij Defensie schaarste een rol, of het nu gaat om tijd, geld of capaciteit. In potentie raakt dat ook de veiligheid. Echter, de schaarste bepaalt dan niet het risico. Het komt er op aan hoe je er mee omgaat. Ik constateer dat het denken daarover de afgelopen twee jaar een belangrijke koerswijziging heeft doorgemaakt. De CDS leidt een iteratief proces met de defensieonderdelen, om tot een balans in de middelen en de opdrachten te komen. Daarbij geldt, dat wanneer knelpunten om financiële, organisatorische of pragmatische redenen niet kunnen worden opgelost, daar consequenties aan kunnen worden verbonden voor de uitvoeringsopdracht aan de CDS en de defensieonderdelen. Dit zal leiden tot een gewijzigde Aanwijzing Gereedstelling Defensie voor de jaren 2021-2025, in het najaar van 2020. Een aantal opdrachten wordt reeds in 2020 en 2021 aangepast. Uit het oogpunt van verbetering van de veiligheid bij Defensie is dit een significante koerswijziging. In het verleden was de uitvoerbaarheid van de opdrachten namelijk niet gegarandeerd. Sterker, er werden doorgaans meer opdrachten gegeven dan de opdrachtnemers aan konden. Dat vertaalde zich in druk op de eenheden, hetgeen de veiligheid in negatieve zin beïnvloedde. Dat 'uitvoerbaarheid' maatgevend is geworden bij de opdrachtverstrekking, zie ik dan ook als een belangrijke stap.

Munitiedomein

Zoals u bekend, was er alle reden de kwaliteit van de munitieketen nader te onderzoeken. Om die reden heb ik de opdracht gegeven om de munitieketen door te lichten. Dat programma staat bij Defensie bekend onder de naam 'Obelix'. Het onderzoek heeft een aantal knelpunten aan de oppervlakte gebracht die de komende jaren worden aangepakt. Hierbij gaat het om het einddoel, niet om een harde einddatum. Om het doel van het programma, een verbeterd en daarmee veiliger munitiedomein, te bewerkstelligen is (structurele) vulling van functies in het munitiedomein in elk geval vereist. Daarnaast moet ook voldoende voortgang worden geboekt op de andere aandachtsgebieden van Obelix.

Materieel-logistieke domein

Het materieel-logistieke domein is een essentiële ondersteunende dienst. Defensie zal deze keten de komende jaren doorlichten. Hoewel de drijvende kracht achter dit initiatief de materiële gereedheid is, zal dit initiatief zeker bijdragen aan de structurele verbetering van de veiligheid in het materieel-logistieke domein. Een goed evenwicht tussen werklast en capaciteit is immers één van de voorwaarden voor veilig werken. Met de doorlichting is aangegeven welke investering/capaciteit benodigd is om de structurele te hoge werklast aan te kunnen. De planning hiervoor loopt tot en met 2023. Met het, tot nu toe, structurele toegekende budget (oplopend tot 10 miljoen euro) zal de werklast licht afnemen. De doorlichting draagt bij aan de verbetering van de materiële gereedheid maar is door de vele factoren van invloed - mensen, middelen, materieel, methoden en omgevingsfactoren - moeilijk te kwantificeren.

Analoog hieraan zijn er ook nog andere domeinen waar dit een issue kan zijn, maar dat is dan ook de reden waarom er in de Agenda voor Veiligheid specifiek aandacht is voor de balans tussen uitvoering (veelal gevechtskracht) en ondersteuning.

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Vastgoed

Een knelpunt waar u in uw concept-rapport terecht op wijst, is de staat van het vastgoed bij Defensie. Daar zijn aanzienlijke achterstanden ontstaan door de bezuinigingen in de laatste decennia. De komende jaren zal dit een aandachtspunt blijven en keuzes vergen binnen de Defensiebegroting. Met het Strategisch Vastgoedplan is inzichtelijk gemaakt wat de achterstanden zijn; cumulatief bedragen deze ongeveer zes miljard euro.

Datum

Onze referentie
BS2020009244

Afgelopen periode is bijna 2 miljard euro vrijgemaakt voor het vastgoed:

- Vooruitlopend op het Strategisch Vastgoedplan is met de Defensienota 857 miljoen euro toegevoegd aan het investeringsbudget vastgoed.
- Ook is, gedeeltelijk via reserveringen in de Defensienota en gedeeltelijk vanuit de eigen begroting, voor de jaren 2018, 2019 en 2020 in totaal 125 miljoen euro incidenteel vrijgemaakt om achterstallig onderhoud te verminderen.
- Na vaststelling van het Strategisch Vastgoedplan is, verspreid over de periode van 2020 tot en met 2034, in totaal een bedrag van 700 miljoen euro vrijgemaakt om te kunnen starten met het revitaliseringsplan en voor het inlopen van een deel van de reguliere investeringsachterstanden. Defensie is voornemens een versnelling van deze investering toe te passen en het vrijgemaakte bedrag niet in vijftien, maar in tien jaar te investeren. Dit zorgt ervoor dat er op kortere termijn meer geld beschikbaar is voor de aanpak van dringende, thematische problematiek. Dit geld wordt onder andere besteed aan reparaties, herstellingen en de vervanging van verouderde installaties, extra (wettelijke) keuringen en onderhoudsprojecten gefocust op veiligheid en wettelijke eisen, de aanpak van thematische problematiek zoals de onderhoudsachterstand op de keuken- en eetfaciliteiten op Defensielocaties, beveiliging van gebouwen en het realiseren van (wettelijke) valbeveiliging op daken.

Bij de instandhoudingsuitgaven hebben veiligheid en het voldoen aan wet- en regelgeving prioriteit. Met het toegevoegde budget kan meer problematiek worden opgepakt die op dit moment weliswaar geen direct veiligheidsrisico vormt, maar op den duur wel voor een onveilige werk- of leefomgeving kan zorgen.

Meer informatie over de stand van zaken van het vastgoed Defensie treft u aan in de brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 22 mei jl. (kenmerk 2020Z09220).

Tot slot

Ik waardeer het proces van hoor en wederhoor en vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Gezien het belang van transparantie zou ik het op prijs stellen als deze reactie integraal wordt opgenomen in het jaarrapport.

Rest mij u nogmaals te bedanken voor uw inspanningen - ondanks de maatregelen tegen COVID-19 - en de waardevolle bevindingen die dat oplevert.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Datum

Onze referentie
BS2020009244

Nawoord

De Visitatiecommissie dankt de minister hartelijk voor haar reactie op het (concept) Jaarrapport 2020. We zijn verheugd dat Defensie zich in algemene zin herkent in het rapport en de conclusies en het is goed om te vernemen dat er naast het plan van aanpak initiatieven zijn opgestart buiten het blikveld van de Visitatiecommissie die indirect bijdragen aan de verbetering van veiligheid bij Defensie: een balans in de middelen en de opdrachten, op het munitieterrein en materieel-logistieke domein en op het gebied van vastgoed.

Een belangrijk onderwerp dat de Visitatiecommissie komend jaar zal volgen, is de doorontwikkeling van het veiligheidsbeleid in de zogeheten *Agenda voor Veiligheid*. In haar brief gaat de minister niet nader op dit onderwerp in, maar de Visitatiecommissie wil haar zorgen uiten over het tempo waarmee deze agenda, die volgens Defensie het oorspronkelijke plan van aanpak nadere invulling moet geven, vorm krijgt. De eerste aankondiging over de *Agenda voor Veiligheid* deed de minister in juni 2019 bij de aanbidding van het Jaarrapport 2019 van de Visitatiecommissie. In het Veiligheidscomité is in november 2019 over de *Agenda voor Veiligheid* gesproken en inmiddels begrijpt de Visitatiecommissie dat de eerste contouren voor de agenda, in de vorm van uitgewerkte doelstellingen, er naar verwachting rond de zomer 2020 zijn. Er moet door de defensieonderdelen nog een nulmeting worden uitgevoerd voor de vijf thema's van de agenda, er moeten ook nog jaarplannen met SMART-doelstellingen worden gemaakt, er moet een tijdpad komen waarbinnen doelen worden gerealiseerd en er zal besloten moeten worden over toewijzing van financiële middelen aan een programma om de doelstellingen te behalen. We leven al gauw in 2021 als wordt gestart met de uitvoering van de *Agenda voor Veiligheid*. Het begin mag er dan wel zijn, maar de Visitatiecommissie vindt dat er echt versnelling nodig is!

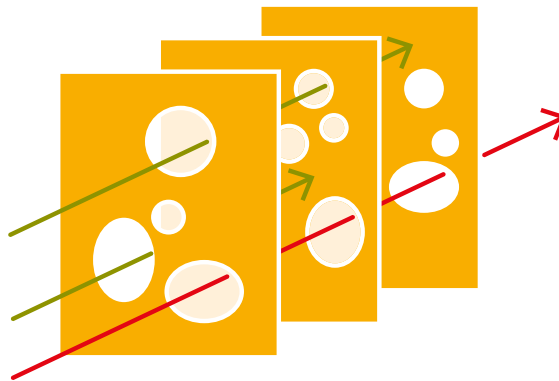
Bijlage I

Uitgangspunten van de Visitatiecommissie

De Visitatiecommissie kijkt veilig werken bij Defensie vanuit het inzicht dat veiligheid wordt georganiseerd in meerdere verdedigingsbarrières.²² 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.

²² Deze zijn eerder uiteen gezet in de Tussenrapportage Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, januari 2019.

Bijlage II

Lijst met gesprekspartners en gevisiteerde onderdelen

Bestuursstaf

- Minister van Defensie
- Staatssecretaris
- Secretaris-generaal
- Commandant der Strijdkrachten
- Directeur Veiligheid
- Hoofddirecteur Personeel
- Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD)
- Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG)
- Inspecteur-generaal Veiligheid Defensie (IVD)
- Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)

Landmacht

- Plaatsvervangend commandant landstrijdkrachten (CLAS)
- Commandant en Staf Luchtmobiele brigade (11LMB)
- 11 Geneeskundige Compagnie
- 12 Infanterie Compagnie

Marine

- Staf Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)
- Commandant en staf COMSEATRIN
- Surface Assault and Training Group (SATG)
- Medewerkers op Zr.Ms. Rotterdam

Koninklijke Marechaussee

- Commandant en Staf Koninklijke Marechaussee (KMAR)
- Landelijk Tactisch Commando (LTC)
- Opleidings- en Trainingscentrum (OTC)

Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO)

- Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG)
- Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie (DBBO)
- DOSCO STAF
- Defensie Gezondheidszorg Opleidings- en Trainingscentrum (DGOTC)

Defensie Materieel Organisatie (DMO)

- Defensie Munitiebedrijf, afdeling Kenniscentrum Wapensystemen en Munitie (KCW&M)
- Cluster Veiligheid, kwaliteit, Arbeid en milieu (VKAM)

Medezeggenschap

- Centrale Medezeggenschapscommissie (CMC)

Overige

- Veiligheidsdag Marine Etablissement Amsterdam, 23 januari 2020

* Door de maatregelen afgekondigd in het kader van COVID-19 heeft de Visitatiecommissie diverse werkbezoeken af moeten zeggen, waaronder bij de luchtmacht.

** Deze lijst is niet volledig, de Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid heeft tijdens haar bezoeken met veel mensen gesproken.

Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid
Juni 2020

info.visitatiecommissie@mindef.nl