

Eindrapport Commissie van onderzoek mortierongeval Mali

**Eindrapport Commissie
van onderzoek
mortierongeval Mali**

Aan: de minister van Defensie
dhr R.P. Brekelmans, MSc, MPA

Den Haag, 14 oktober 2025

Geachte heer Brekelmans,

Op 10 februari 2023 werd het instellingsbesluit van de Commissie van onderzoek Mortierongeval Mali door de minister van Defensie vastgesteld. Gaarne bied ik u hierbij het eindrapport aan van de door u ingestelde commissie. Dit eindrapport omvat twee deelrapporten.

Deelrapport 1 betreft uw vraag hoe binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming is verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen Mortierongeval Mali (de commissie-Van der Veer) – taak c uit uw instellingsbesluit.

Onze commissie constateert in deelrapport 1 dat de opdracht aan de commissie-Van der Veer zodanig werd geformuleerd dat deze de bij de Tweede Kamer, bij de nabestaanden en in de maatschappij gewekte verwachtingen niet helder verankerde. De ambtelijke top van het departement liet toe dat de commissie-Van der Veer een invulling koos die al bij de start afdreef van de gewekte verwachtingen. Deze spanning tussen gewekte verwachtingen en gekozen invulling werd niet expliciet onder de aandacht gebracht bij de nieuwe bewindspersonen, noch werd actie ondernomen toen de opdracht niet volledig uitgevoerd bleek. Het perspectief van de nabestaanden speelde hierin nauwelijks een rol: het departement toonde weinig maatschappelijke antenne. Voor de suggestie dat het handelen van de secretaris-generaal gestuurd werd door eigenbelang vond onze commissie geen grond.

Onze commissie heeft in haar eindrapport ook een separate weergave van de ervaringen van de nabestaanden en van de twee gewonde militairen opgenomen. Deze weergave staat naast de onderzoeken van onze commissie en is relevant omdat het inzicht geeft in wat het handelen van het ministerie van Defensie sinds het ongeval met hen heeft gedaan. Onze commissie heeft hieraan twee aanbevelingen over de omgang met nabestaanden en gewonde militairen gekoppeld. De aanbevelingen gaan over blijvend zorgzaam werkgeverschap voor militairen die gewond zijn geraakt en over het feit dat eerlijkheid, betrokkenheid en luisteren naar wat nodig en wenselijk is voor nabestaanden essentieel is voor het verwerken van hun verdriet.

Deelrapport 2 betreft uw vraag of individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali kan worden vastgesteld en, zo ja, te beoordelen in hoeverre en op welke

wijze hiervan sprake is geweest– taak a en b uit uw instellingsbesluit. Onze commissie achtte het vaststellen mogelijk door de vraag te beantwoorden welke handelingen vanaf de aanschaf van de ongevalsgranaat tot aan het ongeval in Mali een evidente bijdrage hebben geleverd aan het introduceren, in stand houden of vergroten van een aanmerkelijk risico op het kunnen ontstaan van het ongeval op 6 juli 2016, waarbij Henry Hoving en Kevin Roggeveld omkwamen en twee collega's gewond raakten.

Verdeeld over vier kantelmomenten onderscheidde onze commissie veertienmaal een dergelijk individueel handelen. Op één uitzondering na beoordeelde onze commissie dit handelen als nalatig in risicoperspectief, in die zin dat niet werd gehandeld volgens de normen die toen golden. Onze commissie kwam driemaal tot de conclusie dat er sprake was van verwijtbaar handelen. Het overige nalatig handelen beoordeelden wij als niet individueel verwijtbaar, omdat de context waarbinnen de handelingen plaatsvonden dermate beperkend en/of dwingend was dat in redelijkheid geen ander handelen verwacht had kunnen worden. Het was de context van missiedrang en organisatie-utholling die veroorzaakte dat er werd afgeweken van de eigen normen en dat risicovolle patronen ontstonden.

Voor ons onderzoek hebben wij meer dan 100 gesprekken gevoerd, veelal met medewerkers en oud-medewerkers van het ministerie van Defensie. De commissie was onder de indruk van hun hulpvaardigheid bij ons onderzoek. De verbondenheid van de collega's met de dood van Henry Hoving en Kevin Roggeveld was in veel gesprekken voelbaar. Voor velen in de organisatie bleek de dood van collega's nabij en twijfels of dit voorkomen had kunnen worden of opnieuw zou kunnen gebeuren werden zichtbaar gevoeld.

De vraag of men op enigerlei wijze schuldig zou zijn aan het ongeval leefde bij meerdere gesprekspartners. Het is belangrijk om te benadrukken dat ons rapport niet over een dergelijke schuldvraag gaat. Het onderzoek naar de vraag of er sprake was van individueel nalatig en verwijtbaar handelen geeft wel een gedetailleerd inzicht in de werkwijzen van toen en de daaraan verbonden risico's. Voor het ministerie van Defensie geeft het onderzoek bouwstenen om risicovolle situaties die in het verleden zijn ontstaan voor de toekomst te voorkomen. Munitieveiligheid is een belangrijke randvoorwaarde, waarop militairen blind moeten kunnen vertrouwen. Van het ministerie van Defensie mag worden verwacht dat dit de hoogste prioriteit heeft.

Onze commissie heeft gedurende de onderzoeksperiode een aantal malen met de nabestaanden gesproken. De nabestaanden hebben onder de onduidelijkheid over het ontstaan van het ongeval en onder de onzekerheid die de opeenvolgende onderzoeken opleverden geleden. Wij hopen dat ons eindrapport hen de inzichten biedt die ze zochten en zo bijdraagt aan hun verwerkingsproces.

Hoogachtend,

Peter den Oudsten,

Voorzitter commissie van onderzoek mortierongeval Mali

Index

Aanbiedingsbrief	V
Index	IX
In het rapport gebruikte afkortingen	X
Deelrapport 1:	13
Besluitvorming rond opdracht commissie-Van der Veer	
Tussenhoofdstuk:	77
Het perspectief van slachtoffers en families	
Deelrapport 2:	95
Nalatig en verwijtbaar handelen bij werkwijzen	
Bijlagen	243

In het rapport gebruikte afkortingen

A&A	Advies- en Assistentieteam
ABWM	Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie
ADC	Ammunition Data Card
AOP	Allied Operational Publication
ASIFU	All Sources Information Fusion Unit
ASN	Advanced Shipment Notification
ATB	Aanvraag Tot Behoeftevervulling
BL/CL	Basic Load/Combat Load
(p)CDS	(plaatsvervangend) Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
COC	Certificate of Conformance
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
D&I	Distributie en Instandhouding
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedstelling
DCS	Direct Commercial Sales
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DMunB / DMB	Defensie Munitiebedrijf
DOPS	Directie Operaties
DVC	Delivery Verification Certificate
DVGS	Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen
DVVO	Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie
FD&O	Fysieke Distributie en Onderhoud
FMS	Foreign Military Sales
FOB	Forward Operating Base
FPDSQ	Fuze Point Detonating Super Quick
GD-OTS	General Dynamics Ordnance and Tactical Systems
GE	Germany (Duitsland)
GGVE	Grond Gebonden Verkenning Eskadron
GM	Geleide munitie
HB	Hotchkiss Brandt
HDB	Hoofddirectie Beleid
HE	High Explosive (granaten)
HOTO	Hand-Over-Take-Over
IATA	International Air Transport Association
IGK	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht
IKOM	Inter Krijgsmacht Overleg Munitie
ILL	Illuminating (granaten)
ISAF	International Security Assistance Force
JDV	Dienstencentrum Juridische Dienstverlening
JOLI	Joint Logistieke Instructie
JSD	Joint Support Detachment
KCT	Korps Commandotroepen
KCW&M	Kenniscentrum Wapensystemen en Munitie

KKM	Klein Kaliber Munitie
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
LCB	Levenscyclusbeschrijving
LMB	Luchtmobiele Brigade
LOA	Letter of Offer and Acceptance
LOR	Letter of Request
MatLogCo	Materieellogistiek Commando
MCGS	Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali
MLIC	Applicatie waarin gearchiveerde data van WMS Klasse V is opgenomen
MP	Ministeriële Publicatie
MSLI	Missie Specifieke Logistieke Instructie
MTO	Munitietechnische ondersteuning
NAVO (of NATO)	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NLD	Nederland
NSN	NATO Stock Number
O&T	Opleiding en Training
OA	Operationele aanwijzing
OB/RM	Onbruikbaar: retour missiegebied
OCVUST	Opleidingscentrum Vuursteun
OM	Openbaar ministerie
OPCO	Operationeel Commando
OTO	Opleiden, Trainen en Oefenen
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
POPI	Periodiek Onderhoud en Periodieke Inspectie
PvE	Programma van Eisen
Q&A's	Questions and Answers (Vragen en Antwoorden)
QC	Quality Certificate
RIOG	Regiment Infanterie Oranje Gelderland
SAP	Systemanalyse Programmentwicklung (bedrijfssoftware)
SF	Special Forces
(p)SG	(plaatsvervangend) Secretaris-Generaal
SMK	Smoke (granaten)
SNR	Senior National Representative
SOF	Special operations forces
SO(L)TG	Special Operations Land Task Group
STANAG	Standardization Agreement (van NAVO)
STC	Subcommissie Typeclassificatie
SV	Schietvoorraad
TC	Typeclassificatie
TFU	Task Force Uruzgan
TIPO	Technisch Informatie Pakket Overzicht
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek

UK	United Kingdom (Verenigd Koninkrijk)
US	United States (Verenigde Staten)
USASAC	US Army Security Assistance Command
VN	Verenigde Naties
VWO	Verwervingsofficier
WMS Klasse V	Warehouse Management Systeem Klasse 5

Commissie van onderzoek mortierongeval Mali

Deelrapport 1

Besluitvorming rond de opdracht aan de Commissie- Van der Veer

Hoofdstuk 1 Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 17

1.1	Aanleiding en taak	17
1.2	Onderzoek	18
1.2.1	Waarover biedt de commissie opheldering?	18
1.2.2	Welke vragen beantwoordt de commissie?	20
1.3	Onderzoeksaanpak	21
1.3.1	Welke invulling geeft de commissie aan belangrijke begrippen?	21
1.4	Leeswijzer	22

Hoofdstuk 2 Feitenreconstructie 23

2.1	Inleiding	23
2.2	Periode 1: van concept OVV-rapport tot aan start onderzoek Van der Veer	23
2.2.1	Intentie tot onderzoek naar nalatig en verwijtbaar handelen	23
2.2.2	Toezegging extern onderzoek	26
2.2.3	Vorbereiding instellingsbesluit (commissiesamenstelling en opdracht)	29
2.2.4	Ondertekening instellingsbesluit	30
2.3	Periode 2: van start onderzoek tot aan conceptrapport Van der Veer	32
2.3.1	Herbevestiging opdracht, vervolgens verbreding onderzoek	32
2.3.2	Overdracht aan nieuwe bewindslieden	35
2.3.3	Zorgen en communicatie over de opdracht van de commissie- Van der Veer	35
2.4	Periode 3: van ontvangst conceptrapport t/m aanbieding aan Kamer en nasleep	43
2.4.1	Ontvangst conceptrapport	43
2.4.2	Acceptatie en publicatie rapport commissie-Van der Veer	44
2.4.3	OM betrokken bij kwestie	47
2.4.4	Debat Vaste Commissie voor Defensie	47
2.4.5	Nasleep	48

Hoofdstuk 3 Analyse besluitvorming 51

3.1	Inleiding	51
3.2	Besluitvorming rond de totstandkoming	51
3.2.1	Interne spanning rond het OVV-rapport	51
3.2.2	Tijdsdruk en een onverwacht besluit	52
3.2.3	Een opdracht met spanning tussen de twee deeltaken	52
3.3	Besluitvorming rond de invulling	55

3.3.1	Een uitdagende opdracht	55
3.3.2	Voorstel tot schrappen deeltaak b	55
3.3.3	Brede uitleg van de grondslag wordt mogelijk	57
3.3.4	Aandacht voor politiek precare punten in overdracht aan nieuwe bewindspersonen	58
3.3.5	Bevestiging van onderzoek op organisatie (systeem)niveau . . .	58
3.3.6	De interpretatie van de opdracht was niet voorgelegd aan de bewindspersonen	60
3.3.7	Verwachtingen nabestaanden waren bekend	61
3.4	Besluitvorming rond de uitvoering	62
3.4.1	Omgang met het conceptrapport	62
3.4.2	Aanbieding aan de Tweede Kamer: 'kennisname van'	63

Hoofdstuk 4 Bevindingen **67**

4.1	Inleiding	67
4.2	Deel 1: Beantwoording deelvragen	67
4.3	Deel 2: Reflectie	72

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en taak

Op 6 juli 2016 vindt tijdens een schietoefening in Mali, waar Nederland deelneemt aan een VN-missie, een ongeval plaats met een mortiergranaat. Twee Nederlandse militairen komen om het leven en één militair raakt zwaargewond. Een andere militair, die het ongeluk voor zijn ogen zag gebeuren, loopt mentaal letsel op. Na het ongeval starten verschillende onderzoeken, waaronder een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Naar aanleiding van het rapport van de OVV besluit minister van Defensie Hennis-Plasschaert eind september 2017 een nieuw onderzoek in te stellen. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft ze daarover: "De OVV richt zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid. Ik acht het echter van essentieel belang dat wordt vastgesteld of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen."¹ Dit is dan ook onderdeel van de opdracht die een commissie onder voorzitterschap van Jeroen van der Veer vervolgens krijgt.^{2,3}

Op 19 januari 2018 brengt de commissie-Van der Veer haar rapport uit. In het voorwoord schrijft de commissie dat zij "de vraag in hoeverre Defensie in het verleden nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld" heeft onderzocht "op organisatieniveau en nadrukkelijk niet op individueel niveau".⁴ Het rapport wekt beroering onder nabestaanden en in de politiek.⁵ Verschillende Kamerleden en de nabestaanden stellen dat de commissie-Van der Veer een deel van haar taak niet heeft uitgevoerd.⁶

In de media verschijnen kritische artikelen - zowel vlak na de publicatie van

1 Minister van Defensie Hennis-Plasschaert (2017, 29 september). Maatregelen n.a.v. het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake 'Mortierongeval Mali' [Kamerbrief 34 775 X, nr. 8].

2 In het instellingsbesluit van de Commissie-Van der Veer wordt de term 'taak' gebruikt ("de commissie heeft tot taak ..."). In feite had de commissie-Van der Veer volgens dat besluit één taak die bestond uit twee elementen, of deeltaken. Onze commissie hanteert de term 'opdracht' als synoniem voor de term 'taak', omdat dat ook in het openbaar gebeurde. Bijgevolg kunnen ook de termen 'deelopdracht' of 'deel van de opdracht' worden gebruikt.

3 Minister van Defensie (2017, 3 Oktober). *Besluit instelling Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [gepubliceerd op 6 oktober 2017 in de Staatscourant].

4 Commissie-Van der Veer (2018). *Het moet en kan veiliger! Eindrapport Commissie-Van der Veer*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

5 In dit rapport wordt met de term 'nabestaanden' verwezen naar de familie en de naasten van de overleden militairen.

6 Vaste Commissie voor Defensie (2018, 25 april). *Verslag van een algemeen overleg (vastgesteld op 1 juni 2018)* [Kamerstuk 34 775 X, nr. 121.]

de commissie-Van der Veer als jaren later - waarin met name de toenmalig secretaris-generaal van het ministerie van Defensie verwijten krijgt over zijn rol hierbij. Vier jaar na publicatie van het commissierapport verschijnt van het onderzoeksprogramma Argos een kritische reportage over de rol van het ministerie in de aanloop naar het onderzoek van de commissie-Van der Veer. In reactie op vragen daarover vanuit de Tweede Kamer kondigt minister van Defensie Ollongren op 10 oktober 2022 aan een commissie in te stellen die alsnog zal onderzoeken of en hoe eventueel individueel nalatig of verwijtbaar handelen kan worden vastgesteld.⁷ Daartoe stelt zij de commissie van onderzoek Mortierongeval Mali in (hierna: 'onze commissie'), onder voorzitterschap van Peter den Oudsten.

De minister wil ook dat de besluitvorming binnen het ministerie van Defensie rond het onderzoek van de commissie-Van der Veer wordt onderzocht.⁸ Daarom krijgt onze commissie ook de opdracht te onderzoeken *hoe binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming is verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen Mortierongeval Mali* (hierna: 'commissie-Van der Veer'). Over deze opdracht gaat dit deelrapport.

1.2 Onderzoek

1.2.1 Waarover biedt de commissie opheldering?

Om invulling te geven aan deze opdracht wordt hier eerst aangegeven waarover onze commissie opheldering wil geven. De opdracht om het verloop van de besluitvorming binnen het ministerie van Defensie te onderzoeken staat niet op zichzelf, maar is verbonden met de geuite kritiek op het ministerie in het algemeen en op specifieke ambtenaren in het bijzonder. De kritiek ging over de 'veronderstelde' onvolledigheid van het rapport, afgezet tegen twee zaken: (1) de opdracht van de commissie-Van der Veer zoals vermeld in haar instellingsbesluit, en (2) de verwachtingen die door de minister van Defensie over het onderzoek waren gewekt bij zowel de Tweede Kamer als de nabestaanden.

Hieruit volgen twee kwesties, waarbij de vraag is hoe en in hoeverre het verloop van de besluitvorming binnen het ministerie hiermee verband hield.

Kwestie 1 gaat over het feit dat het onderzoek op twee punten niet voldeed aan de opdracht. De commissie-Van der Veer was ingesteld met als

7 Minister van Defensie Ollongren (2022, 10 oktober). *Antwoord op vragen van het lid Jasper van Dijk over 'onvolledig onderzoek naar het mortierongeval in Mali in 2016'* [Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Ahangsel].

8 Minister van Defensie (2023, 10 februari). *Instellingsbesluit Commissie van onderzoek mortierongeval Mali* [gepubliceerd op 17 februari 2023 in de Staatscourant].

grondslag (artikel 2.1 van het instellingsbesluit) om onderzoek te doen naar “de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeval in Mali”. Hierbij kreeg de commissie-Van der Veer (volgens artikel 2.2.) een tweeledige taak (twee deeltaken):

- a. “het mede aan de hand van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid inzake het mortierongeval Mali doen van onderzoek naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt, waarbij de focus zal liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties”;
- b. “een oordeel te geven in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen”.

Echter, de minister van Defensie bood het onderzoeksresultaat van de commissie-Van der Veer aan de Tweede Kamer aan terwijl dat onderzoek op twee punten niet voldeed aan de verstrekte onderzoeksopdracht, namelijk:

- a. de commissie-Van der Veer deed geen onderzoek naar werkwijzen die een causaal verband hadden met het mortierongeval in Mali. Dit terwijl de grondslag van de instelling (artikel 2.1) daar wel om vroeg. Dit betekende dat een analyse en uitspraak met betrekking tot de werkwijzen in Nederland en Mali die verband hielden met de aanschaf, het beheer en het gebruik van de partij granaten waartoe de ongevalsgranaat behoorde (waarover de OVV rapporteerde), en die betrekking hadden op munitieveilgheid, niet kon ontbreken;⁹
- b. de commissie-Van der Veer liet, gegeven haar instellingsgrondslag én zoals opgedragen in het tweede element van haar taak, na een oordeel te geven in hoeverre er op enig moment sprake was geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen in relatie tot de werkwijzen die hadden geleid tot het mortierongeval in Mali. Het rapport van de commissie-Van der Veer bevatte geen analyse of uitspraak over nalatig en/of verwijtbaar handelen.

Kwestie 2 gaat over de verwachtingen van de nabestaanden dat het onderzoek helderheid zou kunnen opleveren ten aanzien van de vraag wie verantwoordelijk kon worden gesteld voor het ontstaan van het granaatongeval op 6 juli 2016. Minister van Defensie Hennis-Plasschaert wakte bij de Tweede Kamer en bij de nabestaanden de verwachting dat het om een onderzoek naar individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen zou gaan. Het door de commissie-Van der Veer uitgevoerde en door het

9 Voorbeelden van die werkwijzen in Nederland zijn het niet uitvoeren van de typeclassificatie van de partij granaten waar de ongevalsgranaat deel van uitmaakte (terwijl er ook geen vrijstelling was verleend of gevraagd) en het meenemen van deze niet-typegeclassificeerde granaten naar Mali. De werkwijzen in Mali betreffen het munitiebeheer en het munitiegebruik tijdens de uitvoering van de missie in het missiegebied in Mali.

ministerie geaccepteerde onderzoek voldeed niet aan deze verwachting. De minister wekte deze verwachting:

- a. met haar brief aan de Tweede Kamer, waarin zij het onderzoek aankondigde en daarin nalatig en/of verwijtbaar handelen in verband bracht met schuld en aansprakelijkheid;¹⁰
- b. met haar instellingsbesluit van de commissie-Van der Veer, waarin zij in de toelichting opnieuw verwees naar schuld en aansprakelijkheid in relatie tot nalatig en/of verwijtbaar handelen;¹¹
- c. met haar uitspraken in het debat met de Tweede Kamer over het OVV-rapport op 3 oktober 2017 dat volgde op de aankondiging van het onderzoek en het instellen van de onderzoekscommissie, waarin zij het uit te voeren onderzoek koppelde aan 'accountability' ('ook in de militaire lijn'), 'oneigenlijke druk', 'menselijk handelen en niet handelen' en het vaststellen "wanneer er in de afgelopen tien jaar sprake is geweest van nalatigheid en/of verwijtbaarheid".¹²

1.2.2 Welke vragen beantwoordt de commissie?

De hiervoor genoemde kwesties vormen de kern van het onderzoek. Onze commissie geeft invulling aan haar taak door opheldering te bieden over de rol van het ministerie van Defensie bij het ontstaan van bovenstaande twee kwesties. Daartoe stellen wij de volgende twee deelvragen.

Deelvraag 1. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat de Tweede Kamer een onderzoeksresultaat is aangeboden dat op een tweetal punten niet voldeed aan de verstrekte onderzoeksopdracht (kwestie 1)?

Deelvraag 2. Hoe heeft het verschil kunnen ontstaan tussen de verwachtingen over het onderzoek die door minister van Defensie (Hennis-Plasschaert) bij de Tweede Kamer en de nabestaanden waren gewekt en het feitelijk door de commissie-Van der Veer opgeleverde en door het ministerie geaccepteerde onderzoeksrapport (kwestie 2)?

De beantwoording van deze twee deelvragen tezamen vormt het antwoord op de hoofdvraag die volgt uit de opdracht in het instellingsbesluit van onze commissie: *hoe is binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming*

10 Minister van Defensie Hennis-Plasschaert (2017, 29 september). *Maatregelen n.a.v. het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake 'Mortierongeval Mali'* [Kamerbrief 34 775 X, nr. 8]

11 Minister van Defensie (2017, 3 oktober). *Besluit instelling Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [gepubliceerd op 6 oktober 2017 in de Staatscourant].

12 *Debat over het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake het mortierongeval in Mali.* (2017, 3 oktober). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2017A03047

verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer?

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Welke invulling geeft de commissie aan belangrijke begrippen?

In de opdracht van minister Ollongren worden enkele begrippen genoemd die duiden op handelen. Het handelen kan betrekking hebben op ambtelijk handelen en op het handelen van bewindspersonen.¹³ Tegen die achtergrond heeft onze commissie de begrippen als volgt omschreven:

- a. 'besluitvorming rond' gaat over het handelen, inbegrepen het formeel besluiten, binnen het ministerie dat verband hield met de aan de commissie-Van der Veer opgedragen taak, in het bijzonder de totstandkoming, de invulling en de uitvoering ervan;
- b. besluitvorming rond de 'totstandkoming' gaat over het handelen binnen het ministerie dat leidde tot de instelling van de commissie-Van der Veer met haar taakstelling;
- c. besluitvorming rond de 'invulling' gaat over het handelen binnen het ministerie dat tijdens de uitvoering van het onderzoek van de commissie-Van der Veer van invloed is geweest op de inhoudelijke richting en interpretatie die de commissie-Van der Veer koos bij het uitvoeren van haar taak;
- d. besluitvorming rond de 'uitvoering' gaat over het handelen binnen het ministerie dat heeft geleid tot acceptatie van het rapport en de verantwoording daarover aan de Tweede Kamer.

Hoe heeft de commissie onderzoek gedaan?

Allereerst is er een uitgebreide documentenstudie verricht. Onze commissie baseert haar bevindingen op een grote hoeveelheid e-mailwisselingen (tussen ambtenaren onderling, met bewindspersonen, met en binnen de commissie-Van der Veer), WhatsAppberichten, het (digitale) archief van de commissie-Van der Veer, (concept)brieven en (concept)nota's. Op basis van deze documentenstudie heeft onze commissie een reconstructie van gebeurtenissen gemaakt: de feitenreconstructie.

13 Het ambtelijk handelen ziet op het handelen van militaire en civiele ambtenaren, daar volgens wetgeving ook militairen ambtenaren zijn. In dit rapport benadrukt onze commissie het onderscheid tussen militaire en niet-militaire ambtenaren waar nodig door de militaire ambtenaar als 'militair' te duiden. Door het rapport heen worden de begrippen 'ambtenaren', 'topambtenaren' en 'ambtelijke top' gebruikt. In geval de term 'top' wordt gebruikt bedoelt onze commissie bewust de (groep) ambtenaren in de hoogste rangen die zich in het dagelijks ministerieel handelen in de directe omgeving van de politieke leiding bevinden.

Daarnaast heeft onze commissie verdiepend onderzoek uitgevoerd door gesprekken te voeren met betrokkenen: bewindspersonen en ambtenaren van het ministerie van Defensie, leden van de commissie-Van der Veer en nabestaanden van het mortierongeval in Mali. Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in de bijlagen.

Onze commissie heeft daarbij specifiek gekeken naar de rol van het ministerie van Defensie. Onze commissie heeft immers niet tot taak het werk van de commissie-Van der Veer zelf te onderzoeken. De rol van de commissie-Van der Veer wordt beschreven voor zover dat nodig is om inzichtelijk te maken hoe het ministerie met zijn opdrachtnemer is omgegaan en hoe hun interactie van betekenis is geweest voor de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2) is een reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen met betrekking tot de besluitvorming over de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer. Hoofdstuk 3 geeft op basis van verdiepend onderzoek een analyse weer van hoe de besluitvorming is verlopen. In hoofdstuk 4 beantwoordt onze commissie haar onderzoeksvragen en reflecteren wij op het verloop van de besluitvorming in relatie tot de opdracht aan de commissie-Van der Veer.

Hoofdstuk 2 Feitenreconstructie

2.1 Inleiding

Terug naar waar het allemaal begon. Het mortierongeval in Mali op 6 juli 2016 heeft veel impact, zowel emotioneel, maatschappelijk als politiek. Nog diezelfde maand starten verschillende onderzoeken, waaronder een onderzoek van de OVV. De OVV richt zich niet op schuld of aansprakelijkheid, maar vraagt zich af welke lessen te trekken zijn uit wat er is gebeurd. In zijn rapport, dat eind september 2017 verschijnt, constateert de OVV dat de zorg voor de veiligheid van Nederlandse militairen tijdens de missie ernstig tekortschoot. Minister Hennis-Plasschaert, sinds 12 oktober 2016 minister in het demissionair kabinet Rutte II, besluit opdracht te geven voor een nader onderzoek, uit te voeren door de commissie-Van der Veer.

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van feitelijke gebeurtenissen die betrekking hebben op de besluitvorming binnen het ministerie rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer. De reconstructie is ingedeeld in drie perioden.

- a. Periode 1, waarbinnen de opdracht tot stand komt, tot aan de start van het onderzoek door de commissie-Van der Veer (paragraaf 2.2).
- b. Periode 2, waarbinnen de commissie-Van der Veer haar onderzoek uitvoert, tot aan het opleveren van haar conceptrapport aan het ministerie (paragraaf 2.3).
- c. Periode 3, waarbinnen het ministerie het conceptrapport ontvangt, tot en met de aanbidding van het rapport aan de Tweede Kamer en de nasleep daarvan (paragraaf 2.4).

2.2 Periode 1: van concept OVV-rapport tot aan start onderzoek Van der Veer

In deze periode komt na publicatie van het OVV-rapport binnen het ministerie van Defensie in enkele dagen een kettingreactie van formele en informele besluiten op gang die onder meer leiden tot het instellen van de commissie-Van der Veer. Voor een goed begrip hiervan is het behulpzaam deze feitenreconstructie te laten aanvangen met de gebeurtenissen rond de ontvangst van het concept OVV-rapport.

2.2.1 Intentie tot onderzoek naar nalatig en verwijtbaar handelen

Enkele maanden voor publicatie van het OVV-rapport, op maandag 26 juni 2017, ontvangt het ministerie het conceptrapport van de OVV,

met een verzoek om een inzagereactie.¹⁴ De OVV komt over de directe oorzaak en toedracht van het ongeval tot de conclusie dat de granaat zich in ongewapende stand bevond en is ontploft als gevolg van chemische processen. Deze conclusie verschilt met de conclusie van de Commissie van Onderzoek (CvO) van het ministerie van Defensie zelf.¹⁵ De CvO concludeerde enige tijd daarvoor dat het ongeval zeer waarschijnlijk het directe gevolg was van een technisch mankement in de schokbuis, waardoor deze bij het afvuren al in gewapende stand stond.¹⁶ Daarnaast stelt de OVV dat de medische hulpverlening te kort schoot. In de zomer stuurt het ministerie een uitgebreide inzagereactie, waarbij de verwachting is dat de OVV veel aangebrachte punten zal overnemen.¹⁷ Ook maakt het ministerie van Defensie afspraken met de OVV over aanvullend munitieonderzoek op kamp Castor in Gao (Mali).¹⁸ Op 28 augustus 2017 reist een team van onderzoekers af naar Mali. Eenmaal daar blijken de granaten te zijn verdwenen. De OVV is voor niets naar Mali gereisd.^{19,20}

Op 20 september 2017 krijgen ambtenaren van het ministerie van Defensie tijdens een voorbespreking met de OVV te horen dat de OVV het merendeel van de reactie van het ministerie niet zal overnemen. De publicatie van het definitieve OVV-rapport *Mortierongeval Mali* is gepland op donderdag 28 september 2017. De dag ervoor, op woensdagmiddag 27 september 2017, biedt de OVV het rapport onder embargo aan betrokkenen aan, waaronder minister Hennis-Plasschaert en het ministerie van Defensie.²¹ Nog diezelfde avond berichten diverse media dat de granaat die werd gebruikt tijdens het ongeval onveilig was.²² In een e-mail met inhoudelijke vragen aan haar

14 Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2022, 31 augustus). *Onderzoeken na mortierongeval in Mali* [Tijdschrift heropend onderzoek 22 mortierongeval Mali].

15 Dit onderzoek werd in opdracht van de Commandant der Strijdkrachten uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is het vaststellen van de mogelijke (achterliggende) oorzaken van het ongeval en op basis hiervan aanbevelingen ter verbetering te doen, om zo de kans op herhaling van vergelijkbare ongevallen te verkleinen.

16 Commissie van Onderzoek Defensie (2017). *Rapportage Commissie van Onderzoek: Mortierschietincident Mali*.

17 Defensie Materieel Organisatie (DMO) (2017, 19 juli). *OVV-conceptrapport Kidal: behandeling inzagereactie* [e-mailwisseling].

18 Medewerker Afdeling Evaluaties (2017, 17 augustus). *OVV-Kidal: afspraken nader onderzoek in Gao* [e-mail].

19 Naar aanleiding hiervan stelt het ministerie van Defensie nader onderzoek in naar de verdwijning van de 43 High Explosive (HE) mortiergranaten.

20 Commissie Huishoudelijk onderzoek (2017, 15 september). *Rapport van huishoudelijk onderzoek naar de verdwijning van 43 High Explosive (HE) mortiergranaten, kaliber 60MM, uit Gao (Mali)*.

21 Afdeling Evaluaties (2017, 26 september). *Concept bestuurlijke rapportage OVV-rapport 'Mortieroefening Mali'* [e-mail].

22 Mes, J. (2017, 27 september). 'Granaat dodelijk mortierongeval Mali was onveilig'. Bnr.nl. <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10330684/granaat-dodelijk-mortierongeval-mali-was-onveilig>; Redactie (2017, 27 september). 'Granaten mortierongeval Mali waren onveilig'. Trouw.nl. <https://www.trouw.nl/nieuws/granaten-mortierongeval-mali-waren-onveilig~b642299e/>

ambtelijke top schrijft de minister "dat er een mediastorm gaande is" en stelt ze: "zoals de zaken er nu voor staan, kan ik morgen aftreden".²³

In de ochtend van 28 september 2017 volgt de publicatie door de OVV en biedt de minister het rapport aan de Tweede Kamer aan. In de begeleidende Kamerbrief geeft ze aan dat het ministerie de aanbevelingen van de OVV overneemt en over de uitwerking daarvan binnen zes maanden zal rapporteren in een beleidsreactie.²⁴ Ondertussen gaat de berichtgeving over het OVV-rapport in de media door. Vakbondsvertegenwoordigers reageren geschokt op de bevindingen uit het rapport.²⁵ De nabestaanden spreken in de media van "dood door schuld" en oriënteren zich met hun advocaat op mogelijke strafrechtelijke stappen.^{26,27} Door de berichtgeving komt de positie van de minister ter discussie te staan. De minister zelf zegt in de media dat ze "liever optreedt dan aftreedt".²⁸ Ook zegt ze volledige openheid van zaken aan de nabestaanden en Defensiemedewerkers.²⁹

Op de avond van 28 september 2017 mailt de minister de secretaris-generaal (SG), de hoogste ambtenaar binnen het ministerie, dat ze overweegt de volgende dag een huishoudelijk (oftewel: intern) onderzoek te gelasten. "Dan kunnen we stellen dat we rechtspositionele maatregelen gaan treffen daar waar sprake is van nalatigheid."^{30,31} Die avond mailt de minister intern aanvullende inhoudelijke vragen en geeft ze aan dat zij berichten krijgt met "moordenaar", "bloed aan je handen" en "dood door

23 Minister van Defensie (2017, 27 september). *N.a.v. antwoorden* [e-mail].

24 Minister van Defensie Hennis-Plasschaert (2017, 28 september). *Rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake 'Mortierongeval Mali'* [Kamerbrief 34 774, nr. 7.].

25 Boere, R. (2017, 28 september). *Puinhoop bij Defensie kostte Kevin en Henry het leven*. Dagblad van het Noorden. <https://dvh.nl/groningen/Puinhoop-bij-Defensie-kostte-Kevin-en-Henry-het-leven-22534420.html>

26 RTV Noord. (2017, 28 september). Ouders omgekomen militair: "Hier is sprake van dood door schuld" (update). RTV Noord. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/183888/ouders-omgekomen-militair-hier-is-sprake-van-dood-door-schuld-update>

27 Boere, R. (2017, 28 september). Nabestaanden verbijsterd over fatale fouten defensie bij mortierongeluk. *De Gelderlander*. <https://www.gelderlander.nl/binnenland/nabestaanden-verbijsterd-over-fatale-fouten-defensie-bij-mortierongeluk~a8f9a9ec/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

28 NOS (2017, 28 september). *Hennis: aftreden lost niets op ik moet optreden*. NOS.nl. <https://nos.nl/artikel/2195164-hennis-aftreden-lost-niets-op-ik-moet-optreden>

29 RTV Noord. (2017, 28 september). *Minister: plicht om herhaling dodelijk mortierongeluk te voorkomen Noord*. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/183888/ouders-omgekomen-militair-hier-is-sprake-van-dood-door-schuld-update>

30 Behalve om ontslag – met of zonder aanduiding eervol – kan het bij rechtspositionele maatregelen ook gaan om bijvoorbeeld een aantekening (ambtsbericht) in het personeelsdossier, een schriftelijke waarschuwing, het niet toekennen van een periodieke verhoging of schorsing.

31 Berichtenuitwisseling via WhatsApp, SG en pSG. (2017, 29 september). [Zonder titel; Gekopieerd bericht van de minister van Defensie.]

schuld".³² Ze schrijft onder andere: "Mijn vraag over rechtspositionele maatregelen (lees: ontslag) is mild geformuleerd, maar is niet mild bedoeld. Dit zou dan eigenlijk morgen al bekend moeten worden gesteld. Gaan we dan terug naar het jaar 2006, de normsteller of zijn baas? Wie, wat, waar? Wie aan het begin van de keten of?"³³

2.2.2 Toezegging extern onderzoek

De volgende ochtend vraagt de SG via WhatsApp advies aan de plaatsvervangend SG (pSG) over de overweging van de minister om een huishoudelijk onderzoek in te stellen. De pSG antwoordt dat hij geen overtuigend hard argument ziet om dat niet te doen. Hij geeft aan dat juridisch advies van de Directie Juridische Zaken (DJZ) nodig is over dit voornemen als er ook sprake is van "een strafrechtelijke en/of civielrechtelijke procedure". Verder stelt hij dat het onderzoek niet beperkt moet worden tot de Defensie Materieel Organisatie (DMO) – de organisatie die het materieel aankoopt, onderhoudt en uitgeeft voor gebruik – en dat een commissie ten minste deels uit externen zal moeten bestaan.³⁴

In reactie op de vraag om juridisch advies maken ambtenaren van DJZ een notitie over twee mogelijke vormen die een onderzoek naar het ongeval vanuit het ministerie kan aannemen. Behalve een huishoudelijk onderzoek wordt ook een onderzoek door een externe onderzoekscommissie als optie gezien. Ambtenaren van DJZ stellen dat rechtspositionele maatregelen alleen zijn te treffen op basis van een huishoudelijk onderzoek; bij onderzoek door een externe onderzoekscommissie zou daarvoor alsnog een (aanvullend) intern onderzoek moeten plaatsvinden.³⁵ Verder vraagt de DJZ bij het Openbaar Ministerie (OM) na of een onderzoek, ingesteld door het ministerie, een eventuele strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure in de weg zit. De DJZ geeft aan dat dit volgens het OM niet het geval is.^{36,37}

De minister komt die vrijdag verder onder externe druk te staan. Zo laat collegaminister en vicepremier Asscher zich kritisch uit over de vraag of de minister kan aanblijven.³⁸ Ook geven nabestaanden aan naar de rechter te willen stappen, omdat zij het ministerie van Defensie verantwoordelijk

32 In eerste instantie gericht aan de SG, Hoofd Afdeling Evaluaties (van de Defensiestaf), de hoofddirecteur Beleid, CDS, pCDS en directeur van de Directie Communicatie (DCO), daarna doorgestuurd naar verschillende andere medewerkers in de Defensieorganisatie.

33 Minister van Defensie (2017, 28 september). *Urgent* [e-mail].

34 Berichtenuitwisseling via WhatsApp, SG en pSG (2017, 29 september). [Zonder titel.]

35 Directeur DJZ (2017, 29 september). *Huishoudelijk onderzoek OVV rapport Kidal* [e-mail].

36 Directeur DJZ (2017, 29 september). *RE: OVV Kidal HOvJ* [e-mail].

37 Het letterlijke citaat van DJZ luidt: "Een justitieel onderzoek staat volgens HOvJ aan vervolgacties door defensie naar aanleiding van het rapport niet in de weg." (bron: Directeur DJZ (2017, 29 september). *RE: OVV Kidal HOvJ* [e-mail]).

38 NOS. (2017, 29 september). *Asscher: fouten in Mali zwaar genoeg om af te treden*. <https://nos.nl/artikel/2195353-asscher-fouten-in-mali-zwaar-genoege-om-af-te-treden>

houden voor het ongeluk.³⁹ De minister zet het plan om snel een onderzoek te gelasten door. Diezelfde dag, op vrijdagmiddag 29 september, vraagt de SG verschillende ambtenaren per e-mail om inbreng voor een Kamerbrief volgend op de Kamerbrief waarmee het OVV-rapport aan de Tweede Kamer werd aangeboden.⁴⁰ In de brief zullen twee aanvullende maatregelen worden aangekondigd, waaronder het onderzoek dat de minister wil laten uitvoeren.⁴¹ De SG schrijft dat de Kamerbrief later die dag aan de minister voorgelegd moet worden. Verder verzoekt hij zijn collega's in de ambtelijke top om "geen bilaterale appjes, sms'jes met de Minister te wisselen", maar alles via hem "te trechteren".⁴²

De reacties van de betrokken ambtenaren over het voornemen van de minister om nalatig en verwijtbaar handelen van functionarissen rond het mortierongeval in Mali te laten onderzoeken zijn overwegend kritisch. Militairen en ambtenaren wijzen erop dat het onderzoek als een 'witch hunt' gezien kan worden, zich begeeft op strafrechtelijk terrein en dat deze insteek niet te combineren is met een lerend onderzoek dat de organisatie verder moet helpen.⁴³ Desondanks staat in de eerste opzet van de Kamerbrief, dat de minister naar aanleiding van het OVV-rapport onderzoek laat doen "of, en zo ja in hoeverre, de geconstateerde tekortkomingen zijn te relateren aan handelingen dan wel nalatigheid van functionarissen".⁴⁴ Of het gaat om een huishoudelijk onderzoek of een onderzoek door een externe commissie, is in deze versie niet duidelijk.

Nadat deze opzet is rondgestuurd, vindt op verzoek van de SG halverwege de middag een mondeling overleg plaats tussen diverse ambtenaren.⁴⁵ Dit leidt tot een volgende versie van de concept-Kamerbrief, die wordt voorgelegd aan de minister. In deze versie wordt gesproken over een commissie met een externe voorzitter en is het doel van het onderzoek anders verwoord: "Voorts laat ik naar aanleiding van het OVV-rapport een onderzoek instellen onder leiding van een commissie met een externe

39 Bom, S. (2017, 29 september). *Nabestaanden van omgekomen militairen Mali naar de rechter*. AD. <https://www.ad.nl/binnenland/nabestaanden-van-omgekomen-militairen-mali-naar-de-rechter~a9c6b6b5/>

40 Hoofddirecteur Beleid, de CDS, pSG, directeur DJZ, de woordvoerder en politiek-assistent van de minister, en een medewerker van Bureau SG.

41 De andere in de brief aangekondigde maatregel is een operationele pauze (per direct) en extra veiligheidscontroles in alle missiegebieden.

42 SG (2017, 29 september). *'ACTIE/SPOED Kamerbrief nav OVV-rapport* [e-mail].

43 Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen; Berichtenuitwisseling via WhatsApp, SG en pSG (2017, 29 september). [Zonder titel.]

44 *Brief Vervolg mortierongeval Mali* (2017, 29 september). [Opzet]; Hoofddirecteur Beleid (29 september, 2017). *RE: ACTIE/SPOED: Kamerbrief nav OVV-rapport* [e-mail].

45 SG, pSG, hoofddirecteur Beleid, CDS, pCDS, directeur Directie Juridische Zaken (DJZ), Coördinerend woordvoerder van de minister, politiek adviseur van de minister van Defensie en een medewerker van Bureau SG.

voorzitter. Dit onderzoek richt zich op de interne werkwijzen die de geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt.”⁴⁶

Hierop geeft de minister per e-mail aan dat het “stellig” moet. Zij doet zelf een tekstvoorstel voor de Kamerbrief. Daarin is onder meer de passage over het onderzoek van een commissie met een externe voorzitter aangepast: “Ook laat ik een onderzoek instellen naar de interne werkwijzen die de geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt. Dit onderzoek, onder leiding van een externe voorzitter, zal tevens moeten vaststellen of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen”.⁴⁷

Daarop ontvangt de minister een nieuwe conceptversie, waarin haar tekstvoorstel op dit punt is overgenomen.⁴⁸ Binnen DJZ wordt hierop per e-mail gereageerd: “Nalatig handelen is blijven staan in deze versie. SG heb ik hierover benaderd. Hij gaat proberen dit er nog uit te krijgen.”⁴⁹ Maar kort daarna, aan het einde van de middag, stuurt de SG een versie naar de minister waarin de zinsnede ‘nalatig en/of verwijtbaar handelen’ is blijven staan. De minister doet die avond nog een aantal laatste aanpassingen.⁵⁰ Vervolgens wordt de brief aan de Tweede Kamer gestuurd.⁵¹

Passage uit de definitieve Kamerbrief van 29 september 2017:

De OVV richt zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid. Ik acht het echter van essentieel belang dat wordt vastgesteld of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen. Op de kortst mogelijke termijn stel ik dan ook een onderzoek in, onder leiding van een externe voorzitter, naar de werkwijzen die de door de OVV geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt. (...) De tragische gebeurtenis in Kidal, waarbij twee militairen zijn omgekomen en een derde militair zwaargewond raakte, heeft ons allemaal, zoals gezegd, diep geraakt. Alles is erop gericht om herhaling te voorkomen. Volledige openheid van zaken acht ik van groots belang, voor de nabestaanden in het bijzonder. Daarom voer ik a.s. dinsdag graag met uw Kamer het debat.

46 Brief Vervolg mortierongeval Mali (2017, 29 september). [Concept.]; Hoofddirecteur Beleid (29 september, 2017). RE: ACTIE/SPOED: Kamerbrief nav OVV-rapport [e-mail].

47 Minister van Defensie (2017, 29 september). RE: Concept-Kamerbrief [e-mail].

48 Brief MinDef OVV Vervolg (4) (2017, 29 september). [Concept.]; SG (2017, 29 september). Concept Kamerbrief OVV vervolg [e-mail].

49 Directeur DJZ (2017, 29 september). FW: Brief MinDef OVV Vervolg (4) [e-mail].

50 2JPH Brief MinDef OVV Vervolg (4) (2017, 29 september). [Concept.]. Minister van Defensie (2017, 29 september). Antw.: Concept Kamerbrief OVV vervolg [e-mail].

51 Minister van Defensie Hennis-Plasschaert (29 september, 2017). Maatregelen n.a.v. het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake ‘Mortierongeval Mali’ [Kamerbrief 34 775 X, nr. 8].

2.2.3 Voorbereiding instellingsbesluit (commissiesamenstelling en opdracht)

In de middag van vrijdag 29 september start op het ministerie het nadenken over de samenstelling van de in te stellen externe onderzoekscommissie. De SG coördineert dit proces. Zelf sluit de minister zich tot 3 oktober af van de meeste contacten met het merendeel van de ambtenaren om het debat voor te bereiden.⁵²

Nadat de minister die vrijdagmiddag haar reactie op de concept-Kamerbrief heeft gegeven, verzoekt de SG zijn collega's om suggesties voor een geschikte voorzitter voor deze onderzoekscommissie.⁵³ Volgens de SG zou dat iemand moeten zijn met juridische kennis "om termen als nalatig en verwijtbaar te kunnen wegen".⁵⁴ In reactie daarop worden verschillende opties genoemd, variërend van oud-ambtenaren binnen diverse ministeries tot een voormalig hoofdofficier van justitie. Bij die laatste optie wordt tegengeworpen dat dit de suggestie wekt dat het onderzoek van de commissie een strafrechtelijke kant uitgaat: "Alsof wij medewerkers zouden willen vervolgen". Op zondag neemt de SG, na instemming van de minister, telefonisch contact op met oud Shell-topman Jeroen van der Veer, met het verzoek om het voorzitterschap van de commissie op zich te nemen.

De beoogd commissievoorzitter staat hiervoor open en stuurt de SG na het telefoongesprek een WhatsAppbericht waarin hij zijn *Terms of Reference* (ToR; taakomschrijving) aangeeft als focus van het onderzoek.⁵⁵

Passage uit WhatsAppbericht van beoogd commissievoorzitter:

IK denk aan 'terms of ref' :

- focus op besluitvorming, cultuur en mentaliteit
- focus op missies? Alternatief is focus op landmacht (en evt conclusies kunnen ook naar luchtm en marine. Of hele krijgsmacht
- eindproduct : concrete aanbevelingen voor minister en defensie top
- duur 2 maanden

Van der Veer noemt daarnaast onder meer voormalig Commandant der Strijdkrachten (CDS) Dick Berlijn en ambtenaar André de Jong als

⁵² Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen.

⁵³ De CDS, pCDS, hoofddirecteur Beleid, directeur DJZ, een medewerker van de Hoofddirectie Beleid, de politiek-assistent van de minister, een medewerker van de DCO en de pSG.

⁵⁴ SG (2017, 29 september). *RE: Concept-Kamerbrief* [e-mail].

⁵⁵ Voorzitter commissie-Van der Veer (2017, 1 oktober). [Zonder titel]. [Gekopieerd WhatsAppbericht in e-mail SG].

mogelijke commissieleden. De SG antwoordt Van der Veer per e-mail dat het ministerie hem helpt in het benaderen van de potentiële leden. Hij geeft aan dat hij zal nadenken over een vierde lid (op verzoek van de beoogd commissievoorzitter "een vrouw") en ambtelijke ondersteuning ("een hipo").⁵⁶ De SG stuurt met zijn e-mail ook de tekst mee van de Kamerbrief waarin de minister bekendmaakt een onderzoek in te stellen. Het WhatsAppbericht van Van der Veer stuurt hij door naar de DJZ, die hij vraagt een opzet te maken voor een Terms of Reference.⁵⁷

Op maandag 2 oktober 2017 spreken de SG en Van der Veer elkaar verder over het onderzoek. Aan het eind van die middag ontvangt Van der Veer een concept-instellingsbesluit van de SG.⁵⁸ Van der Veer reageert hierop per e-mail dat hij denkt dat "het gedeelte qua nalatig/verwijtbaarheid vervalt als het OM in actie komt". Ook schrijft hij: "Noem het concept ToR, zodat we na morgen en andere commissieleden nog wijzigingen kunnen aanbrengen."⁵⁹ De SG stemt dit die middag af met de minister.⁶⁰

Tegelijkertijd worden, op basis van de suggesties van de beoogd commissievoorzitter, Dick Berlijn, André de Jong en Carla Klaassen door het ministerie benaderd en gevraagd zitting te nemen in de commissie. De SG verzoekt een medewerker van de Hoofddirectie Beleid (HDB) de commissie te ondersteunen als secretaris.⁶¹

2.2.4 Ondertekening instellingsbesluit

In de middag van dinsdag 3 oktober 2017 is de commissiesamenstelling rond en legt de SG een "definitief concept" van het instellingsbesluit voor aan de beoogd commissievoorzitter.⁶² Vlak voor aanvang van haar debat met de Kamer zet de minister haar handtekening onder het instellingsbesluit.^{63,64} De opdracht aan de commissie-Van der Veer bevat de verbeter- of leerinsteek van de commissievoorzitter (de passage uit zijn WhatsAppbericht) en de opdracht om nalatig en verwijtbaar handelen te onderzoeken, zoals aangekondigd door de minister in de Kamerbrief van 29 september. Beide elementen hebben een plek in het instellingsbesluit gekregen, waarin ook wordt gezegd dat de focus zal komen te liggen

56 'Hipo' staat voor 'high potential', een medewerker die als talentvol wordt gezien.

57 SG (2017, 1 oktober). *Onderwerp: Antw.: Commissie* [mail SG].

58 SG (2017, 2 oktober). *Commissie* [e-mail].

59 Voorzitter commissie-Van der Veer (2017, 2 oktober). *Re: Commissie* [e-mail].

60 Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen.

61 SG en secretaris commissie-Van der Veer (2017, 2 oktober). *Re: Commissie* [e-mailwisseling].

62 SG (2017, 3 oktober). *Commissie* [e-mail].

63 Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na uitgifte in de Staatscourant (6 oktober 2017), waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt met ingang van 31 maart 2018.

64 SG (2017, 3 oktober). *Onderwerp: Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

op "besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties".

Passages uit het instellingsbesluit van 3 oktober 2017:

1. Er is een Commissie onderzoek naar de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeval in Mali.

2. De commissie heeft tot taak:

a. het mede aan de hand van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid inzake het mortierongeval Mali doen van onderzoek naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt, waarbij de focus zal liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties;

b. een oordeel te geven in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.

De commissie brengt uiterlijk 1 januari 2018 eindrapport met concrete aanbevelingen uit aan de minister.

(...)

TOELICHTING

Naar het noodlottig mortierongeval in Kidal op 6 juli 2016 is door de Onderzoeksraad voor veiligheid onderzoek gedaan. Het rapport over dit onderzoek is op 28 september 2017 door de Onderzoeksraad uitgebracht. Bij brief van 29 september 2017 is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uiteengezet dat waar de Onderzoeksraad zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid richt, het niettemin van belang wordt geacht dat een oordeel wordt verkregen in hoeverre er op enig moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.

Met het oog daarop wordt een commissie onder extern voorzitterschap ingesteld die onderzoek zal doen naar de werkwijzen die de door de Onderzoeksraad geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt. Daarbij zal de focus liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies en operaties. Het onderhavige besluit voorziet in de instelling van de commissie.

Op 3 oktober 2017 vindt in de Tweede Kamer het debat plaats over het rapport *Mortierongeval Mali* van de OVV. Tijdens het debat vraagt Kamerlid Belhaj (D66) of er druk is uitgeoefend op medewerkers tijdens de aanschaf van de munitie. De minister benadrukt in haar antwoord wat zij belangrijk vindt in het onderzoeken van nalatig en/of verwijtbaar handelen. Bij de aankondiging van haar aftreden, spreekt zij uit dat zij vaststelt "dat

menselijk handelen en niet handelen tezamen de context hebben gevormd voor de tragische gebeurtenissen waarbij twee van onze militairen zijn omgekomen en een derde militair zwaargewond is geraakt. En voorzitter, dat is onverteerbaar.”⁶⁵ Aan het eind van het debat kondigt minister Hennis-Plasschaert aan dat zij de Koning om haar ontslag zal verzoeken en deelt zij mede dat de CDS, de generaal Middendorp, zijn functie zal neerleggen.

Minister Hennis-Plasschaert in Kamerdebat op 3 oktober 2017:

Wist ik het maar. Dat is precies de reden – natuurlijk wil ik dat ook weten – dat ik het van essentieel belang vind dat er wordt vastgesteld wanneer er in de afgelopen tien jaar sprake is geweest van verwijtbaarheid en/of nalatigheid. Daarover heb ik de Kamer geïnformeerd. Dat is een onderzoek onder leiding van een externe voorzitter, Jeroen van der Veer. Hij gaat morgen van start of is vandaag van start gegaan, omdat ik de accountability van groot belang vind, ook in de militaire lijn. Dat is waar dit onderzoek zich op richt. Het betekent ook dat in het onderzoek ook heel goed is gekeken welke werkwijzen deze tekortkomingen hebben veroorzaakt. Zat er druk bij, oneigenlijke druk? Die verwijtbaarheid en nalatigheid is hierbij van groot belang.

2.3 Periode 2: van start onderzoek tot aan conceptrapport Van der Veer

In deze periode geeft de commissie-Van der Veer invulling aan haar opdracht en daarover vindt afstemming plaats met het ministerie. De periode begint een dag na het Kamerdebat, met een e-mail van de commissievoorzitter over de deeltaak uit het instellingsbesluit over nalatig en/of verwijtbaar handelen.

2.3.1 Herbevestiging opdracht, vervolgens verbreding onderzoek

Op 4 oktober 2017, een dag nadat de commissie-Van der Veer is ingesteld en de minister is afgetreden, mailt de commissievoorzitter aan de commissieleden en de SG dat de “tussentijdse minister en de nieuwe minister dienen te bevestigen dat de opdracht nog steeds geldig, zinvol

⁶⁵ Uitspraken van de minister van Defensie in *Debat over het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake het mortierongeval in Mali* (2017, 3 oktober). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2017A03047

en verlangd wordt".^{66,67} In het vervolg van deze e-mailwisseling werpt de commissievoorzitter de vraag op "of de commissie nog is gehouden aan de Kamerbrief waarin nalatigheid/verwijtbaarheid expliciet wordt genoemd nu de minister is afgetreden". Hij geeft aan dat hij dit gedeelte van de opdracht liever "geschrapt" ziet.⁶⁸ De SG reageert dat hij minister Dijkhoff, vanaf die dag demissionair minister van Defensie, hierover al heeft gesproken en dat deze net als zijn voorganger eraan hecht dat dit onderdeel "in termen van accountability" wordt meegenomen: "Niet bedoeld als 'witch hunt', maar wel om een oordeel te krijgen of en zo ja in hoeverre er sprake is geweest van nalatigheid/verwijtbaarheid."⁶⁹

Diezelfde dag ontvangt de commissie-Van der Veer van haar secretaris drie OVV-rapporten: *'Mortierongeval Mali'*, *'Veilig oefenen, lessen uit schietongeval Ossendrecht'* en *'Incidentmeldingen 336 Squadron Koninklijke Luchtmacht'*. De secretaris stuurt deze rapporten op verzoek van de commissievoorzitter, zo blijkt uit de begeleidende e-mailwisseling.⁷⁰

De volgende dag, 5 oktober 2017, heeft de commissie-Van der Veer haar eerste vergadering. Daarbij komt ook het vraagstuk nalatigheid en verwijtbaarheid aan de orde. De commissie-Van der Veer concludeert dat "er in dit kader wordt gekeken naar hoe de organisatie een dergelijk ongeval heeft kunnen laten gebeuren en wat de organisatie van het ongeval kan leren". Volgens de commissie-Van der Veer moet vooral worden onderzocht of de verantwoordelijkheden duidelijk zijn en of de werkwijzen helder en correct zijn. Een antwoord op "het vraagstuk van nalatigheid en verwijtbaarheid" vloeit volgens de commissie-Van der Veer voort uit de beantwoording van deze vragen.⁷¹ Verder bepaalt de commissie-Van der Veer dat "het ongeval in Mali als vertrekpunt zal dienen voor het onderzoek, waarna er breder gekeken wordt naar de veiligheidscultuur en

66 In de e-mailwisseling laten ook de andere commissieleden zich uit over de deeltaak over nalatig en/of verwijtbaar handelen. Zij benoemen de "mogelijke spanning tussen de nalatigheidsvraag en de cultuurvraag"; dat als de commissie "OM-achtige zaken" gaat doen, "en met de nalatigheidsvraag kom je daar toch aardig bij in de buurt", de opdracht makkelijk tot een overschrijding van de deadline van 1 januari zou kunnen leiden; dat uitspraken over nalatigheid/verwijtbaarheid wellicht kunnen preluderen op oordelen over aansprakelijkheid/schadeplichtigheid, waarbij het commissielid zich afvraagt of dat de bedoeling is; en "we ontkomen er waarschijnlijk niet aan dat toch mee te nemen".

67 Commissievoorzitter (2017, 4 oktober). *Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

68 Commissievoorzitter (2017, 4 oktober). *Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

69 SG (2017, 4 oktober). *Antw: Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

70 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 4 oktober). *Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

71 Commissie-Van der Veer (2017, 5 oktober). *Verslag vergadering 5 oktober 2017*.

het veiligheidsbewustzijn binnen het ministerie aan de hand van zes tot tien eerdere veiligheidsincidenten".⁷²

Op 6 oktober 2017 wordt het instellingsbesluit van de minister van Defensie gepubliceerd in de Staatscourant.^{73,74}

Op 9 oktober 2017 ontvangt de commissie-Van der Veer per e-mail een verzoek van de SG om "mede na overleg met minister Dijkhoff" het OVV-rapport over het schietincident in Ossendrecht te betrekken bij de onderzoeksopdracht "voor zover het gaat om het lerend vermogen van Defensie".⁷⁵ Op 12 oktober 2017 spreekt een commissielid – bij afwezigheid van de commissievoorzitter – met de SG over de wens van de commissie-Van der Veer om breder te kijken dan Mali en Ossendrecht. Het commissielid geeft per e-mail een terugkoppeling aan de commissie-Van der Veer. Volgens hem gaat de SG akkoord: de SG vindt dit een "prima idee" en heeft ook aangegeven dat "als er daardoor meer capaciteit van de kant van Defensie nodig zou zijn, dat geen beletsel mocht vormen".⁷⁶ In deze periode, op 12 oktober 2017, spreekt de SG in een beraad met ambtenaren en commandanten "over implementatie aanbevelingen OVV nav. mortierongeval Mali"⁷⁷. Naderhand wordt een e-mail gestuurd waarbij deze bijeenkomst wordt weergegeven. In de e-mail wordt vermeld dat is gesproken over de commissie-Van der Veer, die "zou moeten leiden tot inzicht in een aantal 'rode draden' tussen de voorvallen van Ossendrecht, Kidal en andere. SG richt zich daarbij - liever dan op de veroorzakers - met een blik op de toekomst, op de oorzaken."^{78,79}

72 Commissie-Van der Veer (2017, 5 oktober). *Verslag vergadering 5 oktober 2017*.

73 Die dag vindt ook een Ministerraad plaats. De instelling van de commissie-Van der Veer staat daar niet geagendeerd.

74 Bron: *Notulen ministerraad* (2017, 6 oktober). Voor dit onderzoek heeft onze commissie contact gehad met het ministerie van Algemene Zaken over de inhoud van de notulen van de ministerraad. De commissie heeft geen toegang gehad tot de notulen, maar is geïnformeerd over de inhoud.

75 SG (2017, 4 oktober). *Antw: Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

76 Commissielid commissie-Van der Veer (2017, 12 oktober). *Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeluk* [e-mail].

77 *Kidal, en nu?* (z.d.). [verslag].

78 In het verslag staat dat deze bijeenkomst is gehouden ter voorbereiding op en het aansluitende Departementaal Beraad op maandag 16 oktober. Het is niet bekend door wie het verslag is geschreven en wat de status is.

79 *Kidal, en nu?* (z.d.). [verslag].

Op 16 oktober 2017 gaan voormalig minister Hennis-Plasschaert en de voormalig CDS Middendorp op bezoek bij nabestaanden van de slachtoffers van het mortierongeval. Van dit bezoek wordt geen verslag gemaakt.^{80,81}

2.3.2 Overdracht aan nieuwe bewindslieden

Na de aanvankelijke contacten over de opdracht volgt, voor zover onze commissie heeft kunnen vaststellen, een periode van bijna vier weken waarin geen schriftelijke communicatie plaatsvindt tussen de commissie-Van der Veer en het ministerie. In die periode treden, op 26 oktober 2017, twee nieuwe bewindspersonen aan: minister Bijleveld-Schouten en staatssecretaris Visser, leden van het nieuwe kabinet Rutte III. Bij hun komst ontvangen zij een introductiebundel, bedoeld als eerste kennismaking met het ministerie. De bundel bevat informatie over de belangrijkste beleidsonderwerpen en over de werking van de organisatie. Het onderzoek van de commissie-Van der Veer wordt in het document niet genoemd.⁸²

2.3.3 Zorgen en communicatie over de opdracht van de commissie-Van der Veer

Ondertussen spreekt de commissie-Van der Veer tijdens de tweede commissievergadering, op 16 oktober 2017, opnieuw over hoe om te gaan met "het nalatigheids- en verwijtbaarheidscomponent in de opdracht". In de commissievergadering komt aan de orde dat de Commissie-Van der Veer op basis van het onderzoek geen bindende uitspraken kan doen over aansprakelijkheidsvraagstukken. "Wel kan er door de commissie gekeken worden naar de belegging van verantwoordelijkheden en eventuele nalatigheid ten aanzien hiervan. De commissie zal zich daarbij niet richten op individuen, maar vooral kijken naar hoe het systeem functioneert." De commissie-Van der Veer neemt zich voor een tekst op te stellen om betrokkenen duidelijk te maken waarnaar zij wel en niet kijkt, en schrijft daarvoor alvast een concept.⁸³

Op 31 oktober 2017, kort na de overdracht aan de nieuwe bewindslieden, stuurt de secretaris van de commissie-Van der Veer een e-mail van de directeur DMO door aan de commissieleden. In deze e-mail wijst de directeur op zorgen in de organisatie over de "vastgelegde taakstelling" van de commissie-Van der Veer. De secretaris schrijft erbij dat dat "een breed gedeeld zorgpunt [is] dat vaak in gesprekken naar voren komt, ook omdat het nog steeds onderdeel is van de officiële opdracht". Dat

80 Onze commissie heeft geen bewijs gevonden dat terugkoppeling van dit gesprek aan het ministerie van Defensie heeft plaatsgevonden.

81 RTV Drenthe. (2021, 20 december). *Hennis bezoekt nabestaanden omgekomen militairen Mali*. RTV Drenthe. <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/127339/hennis-bezoekt-nabestaanden-omgekomen-militairen-mali>; 20180410 *Fiche AO Veiligheid_RH* (2018, 10 april). [Intern document].

82 Hoofddirectie Beleid (2017, oktober). *Introductiebundel Defensie*.

83 Commissie-Van der Veer (2017, 16 oktober). *Verslag vergadering 16 oktober 2017*.

deze zorgen breder leven in de organisatie blijkt ook uit een e-mail van de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (pCDS) aan de directeur Juridische Zaken, waarin hij schrijft dat "veel van onze mensen zich ongemakkelijk voelen bij de vragen die de commissie-Van der Veer is voornemens te stellen".⁸⁴

In een e-mail aan de secretaris van de commissie op 2 november 2017, voorafgaand aan een commissievergadering, vraagt een commissielid zich af of de interpretatie van de commissie-Van der Veer openbaar gemaakt moet worden, om de onrust bij Defensiemedewerkers weg te nemen. Dat zou volgens hem betekenen dat de opdracht wordt aangepast. De secretaris geeft in antwoord op de e-mail aan dat hij denkt dat het "onverstandig" is en "politiek gevoelig" ligt om de opdracht officieel te laten aanpassen. Hij stelt voor de opdracht "terug te leggen bij de SG en de bewindspersonen en hem daarna wat breder bekend te stellen".⁸⁵

Tijdens de commissievergadering die hierop volgt, op 2 november 2017, komt aan de orde dat de onderzoeksaanpak van de commissie – met niet-geaccordeerde gespreksverslagen – en de termijn waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden, niet passen bij een beantwoording van de vraag over nalatig en/of verwijtbaar handelen. Zo maakt een commissielid de opmerking: "Als het oogmerk van het rapport is om de organisatie te helpen bij het leren van de voorvallen dan volstaan reguliere notulen, waarbij de interviewer werkt als een filter van informatie. Als er echter een uitspraak moet worden gedaan over (individuele) nalatigheid of verwijtbaarheid, dan zal dat op basis van feiten en geverifieerde informatie moeten gebeuren. In dat geval is een andere aanpak van gesprekken noodzakelijk."⁸⁶

De commissie-Van der Veer neemt in deze vergadering hierover geen (schriftelijk) besluit. Een commissielid stelt voor om het tweede deel van de opdracht, die gaat over nalatigheid en verwijtbaarheid, onderbouwd 'te parkeren'.⁸⁷ Uit de later gehanteerde aanpak blijkt dat de commissie-Van der Veer vasthoudt aan de eerder gekozen lijn met niet-geaccordeerde gespreksverslagen. Verder staat in het verslag: "De interpretatie van de opdracht en de contouren van het rapport zullen begin december worden besproken met de minister. (...) Voor die tijd wordt de voorgestelde aanpak door Jeroen met de SG besproken."⁸⁸ Ook kiest de commissie-Van der Veer ervoor de eerder in de commissievergadering besproken tekst, om

84 pCDS (2017, 9 november). *RE: Juridificering van onderzoeken – Guidance* [e-mail].

85 Commissie-Van der Veer (2017, 1 en 2 november). *Agenda en stukken vergadering Commissie-Van der Veer* [e-mailwisseling].

86 Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*.

87 Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*.

88 Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*.

betrokkenen duidelijk te maken waarnaar zij wel en niet kijkt, in een nota vast te leggen. De commissie-Van der Veer bespreekt dat deze nota zal worden verspreid aan de geïnterviewden en als basis zal dienen voor het gesprek tussen de commissievoorzitter en de SG over de aanpak van de commissie.⁸⁹

Op 8 november 2017 stuurt de secretaris van de commissie-Van der Veer de (concept)nota over het onderzoek aan het Bureau SG.⁹⁰ Hij vraagt of in aanloop naar het voorgenomen contact tussen de commissievoorzitter en de SG alvast getoetst kan worden "of er bezwaren zijn bij de interpretatie van de opdracht". Hij geeft aan dat de commissie-Van der Veer de nota nog niet verspreidt.⁹¹

Diezelfde dag, op 8 november 2017, ontvangt de staatssecretaris van Defensie, op dat moment druk bezig met de problematiek van het wangedrag van militairen op de Oranjekazerne in Schaarsbergen, op haar verzoek van de Hoofddirectie Beleid (HDB) een lijst waarop de binnen het ministerie lopende onderzoeken staan vermeld.⁹² De lijst, die breed wordt getoetst binnen de ambtelijke top, bevat per lopend onderzoek summiere informatie. Aan het onderzoek van de commissie-Van der Veer worden relatief veel woorden gewijd, maar het gaat alleen over de eerste deelopdracht van de commissie.⁹³ De staatssecretaris wordt met dit document niet geïnformeerd over de tweede deelopdracht van de commissie-Van der Veer, die gaat over nalatig en/of verwijtbaar handelen.

De volgende dag, op 9 november 2017, komt in het ochtendberaad (een dagelijks overleg tussen minister, staatssecretaris en de hoogste ambtenaren van het ministerie van Defensie) de commissie-Van der Veer aan de orde.⁹⁴ Uit het mailverslag van het ochtendberaad blijkt niet duidelijk of de minister en/of de staatssecretaris daarbij aanwezig waren. In dit overleg wordt ook besproken dat "mensen onrustig worden door de commissie-Van der Veer". Er wordt tevens besproken dat de SG die dag telefonisch contact heeft met de commissievoorzitter over de interpretatie van de opdracht en dat de commissie niet op zoek gaat naar schuldigen, maar "op zoek is naar de omstandigheden waarin een aantal zaken heeft

89 Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*.

90 Bureau SG van het ministerie van Defensie ondersteunt de SG in zijn werkzaamheden.

91 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 8 november). *Concept nota voor geïnterviewden* [e-mail].

92 Bron: gesprekken met betrokkenen door onze commissie. Zie NOS. (2017, 2 november). *Soldaten eenheid Schaarsbergen stelselmatig misbruikt en mishandeld*. <https://nos.nl/artikel/2200898-soldaten-eenheid-schaarsbergen-stelselmatig-misbruikt-en-mishandeld>

93 Medewerker HDB (2017, 8 november). *Nota + overzicht lopende onderzoeken voor stas* [e-mail].

94 Het ochtendberaad komt elke ochtend bijeen. Het is een informeel overleg zonder secretariaat waarin de minister (en ook de staatssecretaris) de actualiteit doorneemt met de SG, de CDS, de HDB, de HDfC, DKZ en DCO (bron: introductiebundel Defensie, 2017).

kunnen gebeuren". Het is "absoluut geen heksenjacht", maar het doel is om een rapport aan te bieden "waarmee we de toekomst in kunnen".⁹⁵

Passage uit aantekeningen van het ochtendberaad op 9 november 2017:

Algemeen

Mensen worden onrustig door Commissie-Van der Veer. Reden is de sfeer van juridificering die eromheen hangt. Is een fact of life;

SG heeft vandaag telcon met Jeroen van der Veer over de interpretatie van de opdracht. De commissie gaat NIET op zoek naar schuldigen, maar is op zoek naar de omstandigheden waarin een aantal zaken heeft kunnen gebeuren. Absoluut geen heksenjacht. De commissie gaat niet op de stoel van het OM zitten. Doel is een rapport aanbieden waarmee we de toekomst in kunnen;

PSG geeft tegengeluid dat het rapport achteraf alsnog kan worden gebruikt om te achterhalen wie verantwoordelijk was, ook al was dat vooraf niet de bedoeling. In de originele opdracht stond "verwijtbaarheid en nalatigheid";

Vooraf bij de interviews heel scherp zijn over wat het betekent voor later gebruik. Vooraf duidelijkheid geven aan eigen personeel wat het interview precies betekent voor hen en de organisatie;

DJZ heeft eerder dergelijke informerende brieven gezien. Commissie-Van der Veer zou een dergelijke verklaring moeten overhandigen;

DJZ en DCO willen meekijken met het opstellen van deze verklaring. Later die dag neemt de commissievoorzitter telefonisch contact op met de SG over de interpretatie van de opdracht. De SG informeert minister Bijleveld-Schouten en staatssecretaris Visser per e-mail over dit gesprek en de insteek van de commissie-Van der Veer. Verschillende ambtenaren staan in cc.⁹⁶ In deze mail citeert de SG uit de Kamerbrief⁹⁷ van minister Hennis-Plasschaert over het toegezegde onderzoek naar nalatig en/of verwijtbaar handelen. Ook schrijft hij dat de commissie-Van der Veer zich in het bijzonder richt op het aspect cultuurverandering en dat zij het "aspect nalatig/verwijtbaarheid behandelt op systeemniveau, niet op persoonsniveau", wat ook betekent dat "er geen notulen/verslagen van interviews worden gemaakt die de commissie houdt met verschillende commandanten en specialisten". Verder kondigt hij in de

95 Medewerker Bureau SG (2017, 9 november). *Ochtendberaad 9 november 2017* [e-mail].

96 De pSG, de CDS, de pCDS, de HDB, de directeur Integraal Beleid van de HDB, de DJZ, een medewerker van Bureau SG en een medewerker van de HDB.

97 "De OVV richt zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid. Ik acht het echter van essentieel belang dat wordt vastgesteld of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen. Op de kortst mogelijke termijn stel ik dan ook een onderzoek in, onder leiding van een externe voorzitter, naar de werkwijzen die de door de OVV geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt." (Bron: Kamerbrief minister van Defensie, 29 september 2017)

mail aan dat in de week van 4-8 december een gesprek met de bewindslieden ingepland zal worden, "zodat Van der Veer jullie de contouren kan schetsen van het in wording zijnde rapport".⁹⁸

Ook de commissievoorzitter koppelt het gesprek met de SG terug aan zijn commissie: hij meldt dat het resultaat van dit gesprek is dat de commissie zich focust op veiligheid en cultuurverandering, en dat zij probeert 1 januari te halen. Daarnaast schrijft hij dat de commissie "qua nalatigheid, verwijtbaarheid" (hooguit) aanbevelingen doen op systeemniveau hoe dit te adresseren. Verder meldt hij dat er geen notulen van de gesprekken worden gemaakt en er "een check met de minister" is, vermoedelijk 4-8 december.⁹⁹

Aan het eind van de middag vindt er verdere afstemming plaats tussen de secretaris, het Bureau SG en de SG over de nota die de commissie-Van der Veer wil versturen, waarbij de SG aangeeft dat er "duidelijke signalen [zijn] van te interviewen personen dat zij zich ongemakkelijk voelen bij de gedachte dat er verslagen worden opgesteld die mogelijk op enig moment toch door bijvoorbeeld Tweede Kamer of OM zouden kunnen worden opgeëist".¹⁰⁰ Hij meldt dat hij eerder [die dag] met de commissievoorzitter besprak dat er geen notulen worden gemaakt. Om de te interviewen betrokkenen gerust te stellen ("comfort te bieden"), wordt dit, op verzoek van het ministerie, aan de nota toegevoegd.¹⁰¹

Passage uit de nota (in HDB-format) van commissie-Van der Veer:

De commissie richt zich tijdens haar onderzoek niet op specifieke voorvallen of individuele gedragingen. Het vraagstuk omtrent nalatigheid en/of verwijtbaarheid wordt benaderd op organisatieniveau. Doel van de commissie is om inzicht te krijgen in de wijze waarop Defensie op dit moment een veilige taakuitvoering bewerkstelligt, in hoeverre dit voldoende is om voorvallen zoveel als mogelijk te voorkomen en wat er gedaan kan worden om de veiligheid bij Defensie verder te verbeteren.

Als onderdeel van het onderzoek worden er tussen 13 en 24 november met verschillende commandanten en specialisten gesprekken gevoerd. Van deze gesprekken zullen geen notulen worden gemaakt. Na 9 november 2017 ontvangen gesprekspartners van de commissie-Van der Veer en enkele betrokken leidinggevenden (waaronder een gedeelte van de ambtelijke top) de nota

98 SG (2017, 9 november). FW: *Onderzoeksopdracht en samenstelling Commissie-Van der Veer* [e-mail].

99 Commissievoorzitter (2017, 9 november). *Update* [e-mail].

100 SG (2017, 9 november). *20171106 - Nota informatie gesprek Commissie-Van der Veer – Concept* [e-mailwisseling].

101 Secretaris commissie-Van der Veer en medewerkers ministerie van Defensie (2017, 9 november). *20171106 - Nota informatie gesprek Commissie-Van der Veer – Concept* [e-mailwisseling].

van de commissie-Van der Veer.¹⁰² De niet-ondertekende nota is opgesteld in het format van de HDB. De nota vermeldt dat de commissie zich tijdens haar onderzoek niet richt op specifieke voorvallen of individuele gedragingen.

Op 10 november 2017 verzoekt de secretaris van de commissie de HDB per e-mail om een document met voorbereide *questions and answers* (Q&A) in lijn te brengen met deze nota.¹⁰³ Het gaat om Q&A's die de staatssecretaris voorbereiden op een debat van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, een zogeheten wetgevingsoverleg, dat drie dagen later zal plaatsvinden. In dit document zijn ook Q&A's met betrekking tot de commissie-Van der Veer opgenomen. De secretaris van de commissie plaatst een kanttekening bij 'nalatig en/of verwijtbaar handelen' in een nieuwe versie van de Q&A's: "Dat was namelijk van belang voor de vorige minister. Gisteren is in overleg met de SG afgesproken dat de commissie het iets meer naar de achtergrond mag duwen. Of er een antwoord op komt is ook nog onzeker."¹⁰⁴

In het voorbereide antwoord op de mogelijke vraag of het ministerie op zoek gaat naar schuldigen, staat dat het aan de commissie-Van der Veer is "om invulling te geven aan haar opdracht".¹⁰⁵ Ook bevat dat voorbereide antwoord een verwijzing naar de woorden van minister Hennis-Plasschaert: "Ik acht het van essentieel belang dat wordt vastgesteld of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen. Het aspect nalatigheid/verwijtbaarheid behandelt de commissie-Van der Veer op systeemniveau, niet op persoonsniveau. (achtergrondinfo: Dit betekent ook dat er geen notulen/verslagen worden gemaakt van de interviews die de commissie-Van der Veer houdt met verschillende commandanten en specialisten.)."¹⁰⁶ De directeur Integraal Beleid van de HDB geeft per e-mail aan bij medewerkers van de HDB dat deze Q&A's in het mapje gaan dat die middag door hoofddirecteur Beleid naar de staatssecretaris wordt gebracht. Hij schrijft daarbij dat gezorgd wordt dat ook het instellingsbesluit meegaat als achtergrond.¹⁰⁷

In het wetgevingsoverleg zelf, op 13 november 2017, gebruikt de staatssecretaris deze voorbereiding en zegt ze over het onderzoek: "Bovendien bekijkt de commissie-Van der Veer, niet zozeer op het niveau van personen, maar op het niveau van de organisatie, wat er is misgegaan

102 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 11 november). *Re: Update* [e-mail].

103 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 10 november). *QA extern onderzoek inzake mortierongeval Mali_B_V2* [e-mailwisseling].

104 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 10 november). *QA extern onderzoek inzake mortierongeval Mali_B_V2* [e-mailwisseling].

105 Medewerkers HDB (2017, 10 november). *QA extern onderzoek inzake mortierongeval Mali_B_V3* [e-mailwisseling].

106 Document *QA extern onderzoek inzake mortierongeval Mali_B* (2017, 10 november).

107 Directeur Integraal Beleid (2017, 10 november). *QA extern onderzoek inzake mortierongeval Mali_B* [e-mail].

en welke volgende stap nodig is om dat anders aan te gaan pakken.”¹⁰⁸ De staatssecretaris stelt dit in reactie op een vraag over moeilijkheden bij het reconstrueren van de besluitvorming. Haar opmerking leidt in het debat niet tot reacties of vervolgvragen.

Ondertussen voert de commissie-Van der Veer in het kader van het onderzoek diverse gesprekken met verschillende leidinggevend en specialisten binnen het ministerie en krijgt het onderzoek verder vorm. Op 17 november 2017 spreekt de commissie-Van der Veer in dat kader ook met de SG. In de aantekeningen die de secretaris van de commissie van het gesprek heeft gemaakt staat onder meer dat “Defensie, rondom het onderzoek van de commissie, tijdig moet bedenken hoe er omgegaan moet worden met de nabestaanden”. Daarbij wordt verder genoemd dat de nabestaanden “bepaalde verwachtingen” hebben. In de aantekeningen van het gesprek staat ook: “Aan hen zal duidelijk gemaakt moeten worden dat de Commissie niet op de stoel gaat zitten van het OM. Het nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie blijft dus buiten beschouwing.”¹⁰⁹

Op 11 december 2017 vindt de bijeenkomst tussen de bewindspersonen en de commissie-Van der Veer plaats die de SG in zijn e-mail aan de bewindspersonen van 9 november had aangekondigd. Bij dit gesprek was vanuit de ambtelijke top in ieder geval de SG aanwezig. Van deze bijeenkomst is geen verslag gemaakt.¹¹⁰ In deze bijeenkomst lag geen concept van het rapport van de commissie-Van der Veer voor.

Het ministerie van Defensie voert in het najaar van 2017 meerdere gesprekken met nabestaanden van de slachtoffers van het mortierongeval over de vergoeding van de geleden schade. In dat kader vindt op 13 december 2017 een bijeenkomst plaats tussen medewerkers van het ministerie van Defensie met nabestaanden. Hierbij zijn medewerkers van DJZ, Juridische Zaken van het commando Landstrijdkrachten en van het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening (JDV) aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst wordt besproken dat de minister en de staatssecretaris graag op enig moment contact willen met de nabestaanden. Deze uitnodiging wordt geaccepteerd namens de nabestaanden door de advocaat.¹¹¹ In deze bijeenkomst wordt ook over de commissie-Van der Veer gesproken. In de actielijst die achteraf door medewerkers van het ministerie van Defensie

108 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017, 13 november). *Wetgevingsoverleg van de Vaste Commissie voor Defensie met staatssecretaris van Defensie* [verslag vastgelegd op 23 november 2017.] <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2017Z11763&did=2017D33831>

109 Aantekeningen gesprek Commissie-Van der Veer met de SG (2017, 17 november).

110 Onze commissie heeft het ministerie van Defensie verzocht om het verslag van deze bijeenkomst. Het ministerie heeft aangegeven dat een formeel verslag destijds niet is gemaakt. Omdat onze commissie niet over een verslag beschikt kan niet worden vastgesteld wie er vanuit de ambtelijke top, behalve de SG, verder aanwezig waren.

111 Nabestaanden Mali, bespreking 13 december 2017 (2017, 13 december). [Verslag].

voor intern gebruik is opgesteld, staat dat het “nabestaanden gaat om wat er gebeurd is, niet om naar de toekomst te kijken met een commissie”. In de actielijst staat opgenomen dat de DJZ heeft aangegeven “dat dat ook zo in de onderzoeksopdracht staat en dat hij de wens van de nabestaanden terugkoppelt (...) [aan] de bewindspersonen”.¹¹²

De volgende dag, op 14 december, meldt de DJZ in het ochtendberaad dat er een gesprek is gevoerd met de nabestaanden van het mortierongeval, dat hij omschrijft als “een heftig gesprek”. Hij geeft aan dat de nabestaanden het er moeilijk mee hebben dat “het geen bedrijfsongeval was maar nalatigheid” en dat nabestaanden “het gevoel [hebben] dat er ‘iets’ moet gebeuren met de schuldigen. Families hebben op dit moment weinig vertrouwen in Defensie.” Ook meldt hij dat de families het aanbod om te praten met de bewindspersonen hebben aanvaard en dat hij dit gaat organiseren voordat er vanuit de commissie zaken in de media komen.¹¹³

Op 20 december 2017 wordt in het ochtendberaad gemeld dat de HDB een plan van aanpak maakt over hoe om te gaan met het conceptrapport van de commissie-Van der Veer en dat dit wordt rondgestuurd.^{114,115} Daarna stuurt een medewerker van de HDB een bericht aan de minister en staatssecretaris dat op vrijdag 22 december het conceptrapport van de commissie-Van der Veer verwacht wordt. Hij stelt voor om drie weken te nemen om het concept te lezen en een gesprek met de commissie te voeren in de week van 15 januari.¹¹⁶ Twee dagen na dit gesprek zou dan de officiële ontvangst van het rapport volgen. Ook schrijft hij dat een dag voor verzending van het rapport aan de Kamer een gesprek moet plaatsvinden met de nabestaanden. De minister gaat per e-mail met dit voorstel akkoord.¹¹⁷

In het ochtendberaad van 21 december 2017 komt via DJZ het omgaan met de nabestaanden aan de orde: “Er is sprake van veel onrust bij de nabestaanden, ook in relatie tot van der Veer. Zij verwachten dat verwijtbaarheid en nalatig handelen wordt opgepakt. Moet met ze besproken worden voor het rapport publiek wordt.”^{118,119} Daarna treffen medewerkers van de HDB, samen met medewerkers van DJZ en het commando Landstrijdkrachten enkele acties in het contact met de

112 Nabestaanden Mali, bespreking 13 december 2017 (2017, 13 december). [Verslag].

113 Medewerker Bureau SG (2017, 14 december). *Ochtendberaad 14 december 2017* [e-mail].

114 Hierbij waren afgevaardigden aanwezig van de CDS, HDB, Hoofddirectie Financiën & Control (HDFC), DJZ en DCo.

115 Medewerker Bureau SG (2017, 20 december). *Verslag ochtendberaad 20 december 2017* [e-mail].

116 Een periode met daarin twee weken verlof.

117 Medewerker HDB en minister van Defensie (2017, 20 december). *Planning van der Veer* [e-mailwisseling].

118 Hierbij waren de SG, staatssecretaris, en afgevaardigden aanwezig van de CDS, HDB, Hoofddirectie Financiën & Control (HDFC), DJZ en DCo.

119 Medewerker Bureau SG (2017, 21 december). *Verslag ochtendberaad 21 december* [e-mail].

nabestaanden. Zo worden voorbereidingen getroffen voor een toelichting van het rapport van de commissie-Van der Veer aan nabestaanden en slachtoffers door de DJZ, en een gesprek tussen de minister en CDS met nabestaanden en slachtoffers.¹²⁰

2.4 Periode 3: van ontvangst conceptrapport t/m aanbieding aan Kamer en nasleep

In deze periode ontvangt het ministerie van Defensie het conceptrapport van de commissie-Van der Veer en worden voorbereidingen op de publicatie en aanbieding van het definitieve rapport aan de Tweede Kamer getroffen. In de periode die volgt na publicatie van het rapport zijn er nog diverse relevante ontwikkelingen, zoals het Kamerdebat over het rapport, media-aandacht voor de commissie-Van der Veer en nieuw onderzoek door het Openbaar Ministerie naar aanleiding van aangifte door de nabestaanden. De reconstructie van deze periode vangt aan met de ontvangst van het conceptrapport van de commissie-Van der Veer door de minister van Defensie en omschrijft de gebeurtenissen na de ontvangst.

2.4.1 Ontvangst conceptrapport

Op vrijdagmiddag 22 december 2017, ontvangen de minister, de staatssecretaris en de SG het conceptrapport van de commissie-Van der Veer. In het voorwoord staat dat “de vraag in hoeverre Defensie in het verleden nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld (...) op organisatieniveau en nadrukkelijk niet op individueel niveau” is onderzocht. In de inhoudsopgave wordt duidelijk gemaakt dat de bevindingen ten aanzien van een veilige taakuitvoering zijn gepresenteerd langs de lijnen van ‘strategie’, ‘structuur’, ‘systeem’ en ‘cultuur’.¹²¹ Het conceptrapport gaat niet specifiek in op het mortierongeval in Mali en werkwijzen die daarmee specifiek verband hielden.¹²² Uit het conceptrapport blijkt ook dat de commissie-Van der Veer niet oordeelt over de vraag in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.

De commissie-Van der Veer verzoekt het ministerie om zwaarwegende punten vóór woensdag 10 januari 2018 te melden, zodat zij deze punten kan

120 Medewerkers HDB, DJZ en CLAS (2017, 21 december). *Uitkomsten Commissie-Van der Veer en contacten nabestaanden en gewonden* [e-mailwisseling]

121 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 22 december). *Definitieve conceptrapport Van der Veer* [e-mail].

122 Het rapport gaat overigens ook niet specifiek in op het ongeval in Ossendrecht, terwijl het door waarnemend minister Dijkhoff was toegevoegd aan de taak van de commissie.

bespreken en zo nodig kan verwerken. De publicatie staat gepland voor vrijdag 19 januari.¹²³

De commissie-Van der Veer ontvangt vanuit het ministerie mondeling enkele afzonderlijke reacties op het conceptrapport. Deze reacties vat de commissievoorzitter in zes punten samen in een e-mail aan de commissieleden.^{124,125} Vervolgens overlegt de secretaris met de SG, waarna hij aan de commissie-Van der Veer terugkoppelt dat er van het ministerie geen formele reactie komt. Hij laat weten dat de SG, de CDS en de bewindspersonen twee punten het belangrijkste vinden: "voorbeelden in de conclusie trekken te veel vuur en de voorbeelden komen uit de lucht vallen" en "men heeft liever niet dat IGK¹²⁶ de rol van toezichthouder op zich neemt".¹²⁷ De commissie-Van der Veer en haar secretaris bespreken per e-mail het punt van het wel of niet opnemen van voorbeelden. Ze wisselen uit dat de commissie-Van der Veer daarmee "namelijk impliciet aan [geeft] dat Defensie ten aanzien van het voorval in 2016 nalatig is geweest" en dat dat het ministerie van Defensie in een "lastig parket brengt". Ook wordt gewisseld dat voorbeelden nodig zijn voor een "empirisch sluitende redenering" voor "de conclusies over de vraag of Defensie een lerende organisatie is". Een commissielid stelt dat het niet aan de commissie-Van der Veer is om te zorgen dat het ministerie van Defensie geen claims krijgt. De voorzitter concludeert dat het aan de commissie is om aanbevelingen te doen op systeemniveau en een concreet voorbeeld kan leiden tot het niveau van personen. Volgens hem is de woordvoering over specifieke gevallen aan het ministerie van Defensie. De commissie-Van der Veer werkt in de periode van 9 tot 16 januari aan een definitieve rapportage.¹²⁸

2.4.2 Acceptatie en publicatie rapport commissie-Van der Veer

Begin januari 2018 starten ambtenaren met voorbereidingen op de publicatie van het rapport van de commissie-Van der Veer. Ze stellen een concept-Kamerbrief, een spreektekst en Q&A's op voor de minister bij de aanbidding van het rapport aan de Tweede Kamer. Over de uitvoering die de commissie-Van der Veer heeft gegeven aan de opdracht over nalatig en verwijtbaar handelen vindt mailverkeer plaats tussen medewerkers van de

123 Secretaris commissie-Van der Veer (2017, 22 december). *Definitieve conceptrapport Van der Veer* [e-mail].

124 De zes punten zijn (geparafraseerd): (1) twee voorbeelden die uit de lucht zouden komen vallen, (2) de vraag waarom een bepaalde functionaris niet is geïnterviewd, (3) een vraag over de belegging van verantwoordelijkheid bij DOPS in plaats van de CDS in het rapport, (4) kritiek op de mate van uitdieping van het thema 'cultuur' (te weinig), (5) kritiek dat de commissie te mild schrijft over de luchtmacht, en (6) de additionele taak voor de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht. (Bron: Commissievoorzitter (2018, 9 januari). *RE: Definitieve conceptrapport Cie v/d Veer* [e-mail]).

125 Commissie-Van der Veer (2018, 10 januari). *Definitieve conceptrapport Cie v/d Veer* [e-mail].

126 Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht.

127 Commissie-Van der Veer (2018, 10 januari). *Definitieve conceptrapport Cie v/d Veer* [e-mail].

128 Commissie-Van der Veer (2018, 9-15 januari). *Definitieve conceptrapport Cie v/d Veer* [e-mail].

HDB. Daarin komt aan de orde dat de omgang met de “nalatigheidsvraag” door de commissie een belangrijke rol zal krijgen in de publieke discussie. Ze merken op dat advocaten juist “uit zijn op de beantwoording van de vraag over nalatigheid/verwijtbaarheid”. Ook zijn er zorgen over de verwachtingen die het ministerie zelf op dit punt heeft gewekt. Verschillende ambtenaren geven aan dat het goed is om de ministerraad op de hoogte te stellen over de gevoeligheden rondom de nalatigheidsvraag. Zo stelt de hoofddirecteur Beleid: “dat de commissie de nalatigheidsvraag niet op individueel niveau heeft beantwoord zal in de publieke discussie een belangrijke rol krijgen, al is het maar omdat de nabestaanden het rapport om die reden te kort zullen vinden schieten. Mag dus in de MR niet onbenoemd blijven.”^{129,130}

Tussen 10 en 19 januari wordt er gewerkt aan de begeleidende Kamerbrief waarmee de minister het rapport aanbiedt aan de Tweede Kamer en de bijbehorende Q&A's voor de minister over het rapport. In de concept Q&A's staat lange tijd vermeld: “De Commissie-Van der Veer heeft bij het accepteren van de onderzoeksopdracht aangegeven de veiligheid binnen Defensie op systeemniveau te onderzoeken.”¹³¹ De dag voor de aanbieding aan de minister is dit gewijzigd in: “Wij hebben kennisgenomen van het feit dat de commissie de vraag naar nalatig of verwijtbaar handelen heeft onderzocht op organisatieniveau en niet op individueel niveau.”¹³² In de Kamerbrief wordt dezelfde lijn van redeneren gebruikt. In een concept-Kamerbrief, waaraan de secretaris van de commissie-Van der Veer meeschrijft, staat enige tijd: “De commissie doet geen uitspraken over nalatig en/of verwijtbaar handelen.”¹³³ Deze zin staat niet in de definitieve versie die naar de Tweede Kamer gaat.¹³⁴

Op vrijdag 19 januari 2018 gaan medewerkers van het ministerie van Defensie, waaronder diverse medewerkers van het commando Landstrijdkrachten en de directeur DJZ, in gesprek met de nabestaanden om hen bij te praten over de uitkomsten van het onderzoek.¹³⁵ Op dezelfde

129 De commissie heeft voor dit onderzoek contact gehad met het ministerie van Algemene Zaken over de inhoud van de notulen van de ministerraad. Het ministerie heeft de notulen geraadpleegd om vast te stellen of in de onderzoeksperiode de commissie Van der Veer in de ministerraad aan bod is gekomen. Daaruit is niet gebleken dat dit punt benoemd is in de ministerraad. Het is daarentegen niet met zekerheid vast te stellen of de commissie-Van der Veer helemaal niet is besproken door de ministers.

130 Medewerkers ministerie van Defensie (2018, 10-11 januari). *MR van 12 jan* [e-mailwisseling].

131 Q en A VDV (2018, 17 januari); Medewerker DCO (2018, 17 januari). *Persstatement + Q&A's + draaiboekje communicatie Rapport van der Veer* [e-mail].

132 Medewerker HDB (2018, 18 januari). *Q&A Rapport Commissie VanderVeer* [e-mail].

133 Directeur Integraal Beleid (2018, 12 januari 14:25). *20180111 Brief MinDef en StasDef Rapport Commissie-Van der Veer* [e-mail]; *Eindrapport commissie-Van der Veer* (2018). [Concept].

134 Minister en staatssecretaris van Defensie (2018, 19 januari). *Aanbieding Eindrapport Het moet en kan veiliger* [Kamerbrief 34 775 X, nr. 75].

135 Medewerkers ministerie van Defensie (2017, 20-21 december). *Uitkomsten Commissie-Van der Veer*

dag, vrijdag 19 januari 2018, overhandigt commissievoorzitter Van der Veer het rapport *Het moet en kan veiliger!* aan minister Bijleveld-Schouten.¹³⁶ De minister en de staatssecretaris bieden het rapport diezelfde dag aan de Tweede Kamer aan met de begeleidende Kamerbrief.¹³⁷

Passage uit de Kamerbrief van 19 januari 2018

Wij hebben kennisgenomen van het feit dat de commissie de vraag naar nalatigheid of verwijtbaar handelen uitsluitend heeft onderzocht op organisatieniveau. Defensie moet onder ogen zien dat het veiligheidsmanagement bij Defensie op organisatieniveau is tekort geschoten en dat het mortierongeval in Mali daarmee samenhangt. Dat is een harde en duidelijke conclusie.

De commissie heeft zich niet uitgesproken over eventuele civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid. Defensie zal over de civielrechtelijke aansprakelijkheid in nauw contact blijven met de nabestaanden van de slachtoffers van het mortierongeval in Mali. Defensie zal hierbij haar verantwoordelijkheid nemen. Eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid is ter beoordeling van het Openbaar Ministerie. Op 21 januari is de commissievoorzitter te gast in het programma Buitenhof over het rapport van zijn commissie. In het programma geeft hij aan dat het in Nederland zo geregeld is dat het Openbaar Ministerie bepaalt of iemand schadeplichtig is. Van der Veer zegt tijdens het gesprek dat de commissie de opdracht "nader geïnterpreteerd" heeft. Hij legt uit dat de commissie vond zij als commissie ongeschikt was en niet de juiste instantie was om op persoonsniveau onderzoek te doen naar individueel nalatig of verwijtbaar handelen.¹³⁸

Op 1 februari 2018 verzorgt de commissievoorzitter een technische briefing voor de Vaste Commissie voor Defensie over het rapport.¹³⁹ In de technische briefing wordt Van der Veer onder andere de vraag gesteld in hoeverre de interpretatie van de opdracht afwijkt van wat er eerder met de Kamer is gedeeld en aan de Kamer is beloofd. De commissievoorzitter geeft aan dat de commissie de opdracht niet heeft veranderd, maar geïnterpreteerd. Net als in Buitenhof geeft hij aan dat de commissie niet de juiste instantie was om deze vraag op persoonsniveau te beantwoorden, omdat zij niet het

en contacten nabestaanden en gewonden [e-mailwisseling]; Directeur DJZ (2018, 18 januari). FW: *Statement minister Bijleveld Rapport Van der Veer – definitief* [e-mail].

136 NOS (2018, 19 januari). *Werk aan de winkel bij Defensie*. NOS.nl. <https://nos.nl/video/2212682-werk-aan-de-winkel-bij-defensie>

137 Minister en staatssecretaris van Defensie (2018, 19 januari). *Aanbieding Eindrapport Het moet en kan veiliger* [Kamerbrief 34 775 X, nr. 75].

138 Uitspraken van Jeroen van der Veer in *Buitenhof* | NPO Start. (2018, 21 januari). NPO Start. <https://npo.nl/start/serie/buitenhof/seizoen-13/emilie-gordenker-jeroen-van-der-veer/afspelen>

139 Voorzitter commissie-Van der Veer. (2018, 1 februari). *Agenda: Technische briefing* [Tweede Kamer Der Staten-Generaal]. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A00130

Openbaar ministerie is. Ook speelde de tijd een rol waardoor zij gekozen hebben om deze vraag te beantwoorden op organisatieniveau.¹⁴⁰

2.4.3 OM betrokken bij kwestie

Op maandag 22 januari 2018 gaan de minister en de CDS op bezoek bij nabestaanden.¹⁴¹ Een dag later meldt het ANP dat het ministerie van Defensie het mortierongeval in Mali voorlegt aan het OM om te kijken of de beslissing om niemand voor het ongeval te vervolgen nog steeds standhoudt. Volgens de advocaat van de nabestaanden heeft minister Bijleveld-Schouten dat bij haar bezoek toegezegd op verzoek van de nabestaanden.¹⁴² Een week later, op 29 januari 2018, stuurt de DJZ het rapport van de commissie-Van der Veer naar de hoofdofficier van het Arrondissementsparket Oost-Nederland. Daarbij stelt hij de vraag of het rapport aanleiding geeft "tot nieuwe inzichten of opvattingen ten aanzien van de eventuele strafrechtelijke aspecten van het Mortierongeval in Mali".^{143,144}

Op 4 april 2018 doen de nabestaanden aangifte bij het OM tegen het ministerie van Defensie vanwege (kort samengevat) dood door schuld. Naar aanleiding van deze aangifte stelt het OM een nader onderzoek in naar mogelijke strafbare feiten.¹⁴⁵

2.4.4 Debat Vaste Commissie voor Defensie

Op 25 april 2018 voert de Vaste Commissie voor Defensie een overleg over de integrale aanpak van veiligheid en integriteit waarbij ook het rapport van de commissie-Van der Veer aan de orde komt. Het rapport wordt niet afzonderlijk behandeld. Kamerleden stellen vragen over een veilige

140 Waarnemend hoofddirecteur Beleid (2018, 2 februari). *Verslag gesprek Jeroen van der Veer met de VCD* [e-mail].

141 Medewerker HDB (2017, 10 januari). *FW: Aangepast tijdschema rapport Van der Veer dd 10 jan 1840 uur* [e-mail].

142 DPG Media Privacy Gate. (z.d.). *Defensie legt mortierongeluk Mali voor aan Openbaar Ministerie*. <https://www.nu.nl/binnenland/5099609/defensie-legt-mortierongeluk-mali-openbaar-ministerie.html>; Medewerker DCO (2018, 23 januari). *MB: Defensie legt mortierongeluk Mali voor bij OM* [e-mail].

143 De Koninklijke Marechaussee (KMar) doet direct na het ongeval (projectnaam: Zeehan) onderzoek onder leiding van het OM (23 juli 2016 – 2017). Deze forensische opsporing in Gao heeft als doel vast te stellen of er sprake was van strafbare feiten. De KMar heeft vastgesteld dat er geen sprake was van foutief handelen tijdens de oefening en verder geen onderzoek heeft gedaan naar de toedracht. Dit onderzoek is in 2017 afgesloten zonder verdere strafrechtelijke vervolging door het OM. (Bron: Koninklijke Marechaussee (2017, 21 maart). *Proces verbaal van relaas*.

144 Directeur DJZ (29 januari, 2018). *"Rapport Commissie-Van der Veer"* [Brief DJZ aan Hoofdofficier Arrondissementsparket Oost-Nederland]; Medewerkers DJZ (2018, 29 januari). *Lijn KidalOM* [e-mailwisseling].

145 Koninklijke Marechaussee (2019, 28 maart). *Tyres: Algemeen relaas*.

taakuitvoering bij het ministerie en over de maatregelen die het ministerie op dat vlak treft. Ook brengen diverse Kamerleden naar voren dat de commissie-Van der Veer een deel van haar taak niet heeft uitgevoerd. De minister zegt kennis te hebben genomen van "het feit dat de commissie de vraag naar nalatigheid en verwijtbaar handelen niet heeft onderzocht", zoals ze ook heeft verteld bij de ontvangst van het rapport, en, verwijzend naar het voorwoord van het rapport Van der Veer, "dat de commissie heeft onderzocht op organisatieniveau en niet op individueel niveau".¹⁴⁶

Op 18 mei 2018 worden twee moties ingediend, één door van Kamerlid Van Dijk (PVV) en één door Kamerlid Belhaj (D66). In de eerste motie wordt de regering verzocht alle mogelijke middelen in te zetten om het beantwoorden van de schuldvraag mogelijk te maken en daaraan consequenties te verbinden.¹⁴⁷ De tweede motie bevat het verzoek om, na het voltooien van het strafrechtelijk onderzoek door het OM, onderzoek te doen naar de mogelijkheid om tot (aanvullende) interne disciplinaire maatregelen over te gaan indien er op enig moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen.¹⁴⁸ De moties worden op 22 mei 2018 aangenomen.¹⁴⁹

2.4.5 Nasleep

Tussen 2018 en 2021 zijn er verschillende ontwikkelingen rond de kwestie van het mortierongeval in Mali. Tussen het ministerie van Defensie en nabestaanden wordt verder gesproken over schadevergoedingen¹⁵⁰ en naar aanleiding van de aangifte door de nabestaanden voert de KMar een onderzoek uit. Dat onderzoek neemt voorbereidingstijd in beslag vanwege het vaststellen van de status (verdachte of getuige) van te horen personen. Ook loopt het vertraging op als gevolg van uitstel en herschikking van geplande gehoorgesprekken vanwege de pandemie.

Op 8 februari 2021 bericht het OM Oost-Nederland geen strafrechtelijke

146 Uitspraken van de minister van Defensie tijdens het *Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Defensie* (2018, 25 april). Tweede Kamer der Staten-Generaal [verslag vastgesteld op 1 juni 2018] <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-X-121.html>

147 *Motie van het lid Emiel van Dijk* (2018, 16 mei). Tweede Kamer der Staten-Generaal [Kamerstuk 34 775 X, nr. 112]. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-X-112.html>

148 *Motie van het lid Belhaj* (2018, 16 mei). Tweede Kamer der Staten-Generaal [Kamerstuk 34 775-X, nr. 109]. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-X-109.html>

149 Stemmingen moties Integrale aanpak Veiligheid en Integriteit (2018, 22 mei). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

150 Minister van Defensie (2018, 19 januari). Eindrapport commissie-Van der Veer [Kamerbrief]; RTV Noord. (2018, 11 mei). "*Weduwe Mali-militair Henry Hoving krijgt schadevergoeding.*" RTV Noord; <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/193926/weduwe-mali-militair-henry-hoving-krijgt-schadevergoeding>; NOS. (2018, 20 juni). *Smartengeld voor families van in Mali en Ossendrecht omgekomen militairen*. <https://nos.nl/artikel/2237412-smartegeld-voor-families-van-in-mali-en-ossendrecht-omgekomen-militairen>

vervolg in te stellen naar het mortierongeval in Mali.¹⁵¹ De advocaat van de nabestaanden verstuurt een tweet waarin hij de beslissing van het OM om geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen ter discussie stelt. Ook stelt deze advocaat in de tweet dat "de commissie-Van der Veer de opdracht van de minister om ook een onderzoek te doen naar de individueel verantwoordelijken, niet uitvoerde na een gesprek met de SG". Een paar weken later, op 26 februari 2021, stuurt de pSG naar aanleiding van het besluit van het OM en de tweet van de advocaat twee documenten (een 'woordvoeringslijn' en 'achtergrondinformatie') naar de minister, de (toenmalig nieuwe) SG, de CDS en medewerkers van Bureau SG.¹⁵² In deze documenten wordt ingegaan op het onderzoek van de commissie-Van der Veer en de gebeurtenissen daaromheen.

Op 9 april 2021 stuurt de pSG aan de SG een e-mail met een tijdlijn genaamd 'Kidal'.¹⁵³ De tijdlijn is samengesteld uit een aantal beschikbare e-mails en openbare bronnen.¹⁵⁴ Ook geeft de pSG een reflectie op de e-mail die de toenmalig SG stuurde op 9 november 2017, waarin hij de bewindspersonen informeerde over de invulling van de opdracht door de commissie-Van der Veer.¹⁵⁵ In deze reflectie geeft de pSG aan dat de bewindspersonen destijds onvoldoende attent zijn gemaakt op de mogelijke politieke consequenties van de wijze waarop de commissie-Van der Veer voornemens was invulling te geven aan de onderzoeksopdracht.¹⁵⁶

Passage uit de e-mail van de pSG aan de SG op 9 april 2021

De toenmalig SG citeert in zijn e-mail aan bewindspersonen de hierboven vermelde passage over het onderzoek uit de Kamerbrief van 29 september 2017. Er wordt in de e-mail echter verder niet gewezen op de voorgeschiedenis rondom de beoogde strekking van het onderzoek. De e-mail heeft het karakter van een kennisgeving. Er wordt niet gevraagd om akkoord of besluitvorming. Uit de e-mail blijkt ook niet dat de toenmalig SG, in de richting van Van der Veer stelling heeft genomen tegen de wijze waarop de commissie voornemens was invulling te geven aan de onderzoeksopdracht.

Tegen de achtergrond van de verwikkelingen tijdens de totstandkoming van de Kamerbrief van 29 september 2017, het debat op 3 oktober 2017 en de

151 Openbaar Ministerie (2021, 8 februari). *Feiteonderzoek naar mortierongeval in Mali krijgt geen strafrechtelijk vervolg*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/02/08/feitenonderzoek-naar-mortierongeval-in-mali-krijgt-geen-strafrechtelijk-vervolg>

152 PSG (2021, 26 februari). *Fwd: vertrouwelijk - "Kidal"* [e-mail].

153 De SG die op het departement werkte ten tijde van het instellen van de commissie-Van der Veer en het uitvoeren van haar onderzoek werd op 1 juni 2019 opgevolgd.

154 *VERTROUWELIJK – TIJDLIJN "KIDAL"* (z.d.)

155 De betreffende SG die wordt genoemd in deze tijdlijn en e-mail is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de tijdlijn. Hij heeft aan onze commissie aangegeven dat hij zich niet herkent in de visie van de pSG in de mail.

156 pSG (2021, 9 april). *VERTROUWELIJK - tijdlijn en appreciatie Kidal* [e-mail].

politieke gevolgen daarvan, mag worden geconcludeerd dat de huidige bewindspersonen (in elk geval met alleen de e-mail van de toenmalig SG op 9 november 2017) onvoldoende attent zijn gemaakt op de mogelijke politieke consequenties van de wijze waarop de commissie-Van der Veer voornemens was invulling te geven aan de onderzoeksoopdracht. Die invulling is niet conform de strekking van het onderzoek zoals door de toenmalig minister van Defensie op 29 september 2017 was besloten.

Op 11 april 2021 stuurt de pSG een mail met de tijdlijn 'Kidal' aan de minister en de staatssecretaris en geeft hij aan dat "jullie als bewindslieden kort na jullie aantreden niet voldoende attent zijn gemaakt op de mogelijk politieke gevolgen van de wijze waarop de Commissie-Van der Veer voornemens was invulling te geven aan de gegeven opdracht". Verder geeft hij aan dat al eerder is opgemerkt "dat jullie bij jullie aantreden geen overdrachtdossier hebben ontvangen waarin dit opgenomen had moeten zijn".^{157,158}

157 De betreffende SG die wordt genoemd in deze tijdlijn en e-mail is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de tijdlijn. Hij heeft aan onze commissie aangegeven dat hij zich niet herkent in de visie van de pSG in de mail.

158 pSG (2021, 11 april). Fwd: *VERTROUWELIJK - tijdlijn en appreciatie Kidal* [e-mail].

Hoofdstuk 3 Analyse besluitvorming

3.1 Inleiding

De feitenreconstructie geeft, op basis van de documentenstudie, een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen die betrekking hebben op de besluitvorming binnen het ministerie. Maar omdat afwegingen en beweegredenen van bij de besluitvorming betrokken functionarissen niet alleen uit schriftelijke documentatie zijn af te leiden, heeft onze commissie ook betrokkenen geïnterviewd. In dit hoofdstuk wordt de analyse gepresenteerd van de besluitvorming op basis van de feitenreconstructie en deze interviews.

3.2 Besluitvorming rond de totstandkoming

3.2.1 Interne spanning rond het OVV-rapport

Het conceptrapport van de OVV maakte binnen het ministerie duidelijk dat er een zeer kritisch rapport aankwam, waarin een andere directe oorzaak voor de falende granaat werd aangewezen dan door het onderzoek van de commissie van onderzoek van het ministerie van Defensie en forse kritiek werd geuit op de medische voorzieningen en hulpverlening in het missiegebied. Ook voor de buitenwereld zou hiermee een ander beeld naar voren komen over het mortierongeval dan wat begin 2017 door de Koninklijke Marechaussee aan de betrokkenen was gecommuniceerd ("geen menselijk falen", "mortiergranaat heeft mechanisch gefaald").¹⁵⁹ Binnen het ministerie van Defensie werd kritisch naar een aantal punten in deze conceptrapportage gekeken, wat resulteerde in een lijst met commentaar.

Over deze manier van reageren waren de meningen intern verdeeld. Ambtenaren binnen het ministerie verkeerden in de veronderstelling dat hun inzagecommentaar op het conceptrapport tot aanpassing en gewogen conclusies zou leiden in de definitieve rapportage van de OVV. Zij werden verrast toen bleek dat de OVV het commentaar van het ministerie van Defensie nauwelijks had overgenomen en geen mildere conclusies trok. Het feit dat het aangedragen commentaar naar hun idee nauwelijks was overgenomen, dat het aanvullende OVV-onderzoek in Mali op niets was uitgelopen en dat de OVV steviger dan verwacht oordeelde over de (gehele) veiligheid bij het ministerie van Defensie, veroorzaakte binnen het ministerie een gespannen situatie.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Koninklijke Marechaussee (2017, 21 maart). *Proces verbaal van relaas*.

¹⁶⁰ Na lezing van het conceptrapport verzocht het ministerie van Defensie de OVV om aanvullend munitieonderzoek in Mali. Toen de onderzoekers op locatie arriveerden, bleken de betreffende granaten verdwenen.

3.2.2 Tijdsdruk en een onverwacht besluit

De interne spanning nam toe toen minister Hennis-Plasschaert rond de publicatie van het OVV-rapport onder grote politieke en persoonlijke druk kwam te staan. In die context drong zij plotseling en voor velen onverwacht aan op individueel georiënteerd onderzoek naar nalatig en/of verwijtbaar handelen in het perspectief van rechtspositioneel te treffen maatregelen. Zij wilde dit onderzoek bovendien binnen een dag aankondigen in een (opvolgende) brief aan de Tweede Kamer, samen met een andere vergaande maatregel: een operationele pauze in alle missiegebieden. Zo ontstond (tijds)druk bij het opstellen van de opdracht.

In deze gespannen situatie was er binnen de ambtelijke top van het ministerie behoefte het risico van de rechtspositionele benadering die minister Hennis-Plasschaert voorstond te verminderen. Ambtenaren, waaronder de CDS in zijn advies aan de minister, vonden dat het onderzoek geen 'witch hunt' moest worden. Ambtenaren wezen op het risico dat medewerkers niet zouden willen meewerken vanwege de mogelijke consequenties voor civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid. Maar een uitgebreid schriftelijk advies over de (on)mogelijkheden en risico's van rechtspositioneel georiënteerd onderzoek werd niet gegeven.

Waar dus vanuit de ambtelijke top om diverse redenen werd geadviseerd de termen 'nalatig en/of verwijtbaar handelen' uit de onderzoeksopdracht te houden, hield de minister vol. Zij eiste dat onderzoek zou worden gedaan naar nalatig en verwijtbaar handelen en kondigde zo'n onderzoek bij de Tweede Kamer aan, alhoewel zij niet meer aandrong op rechtspositioneel georiënteerd onderzoek.

3.2.3 Een opdracht met spanning tussen de twee deeltaken

De beoogd commissievoorzitter was duidelijk geweest over zijn visie op de aard en het doel van het onderzoek onder zijn leiding. Hij wilde een onderzoek dat was gericht op vooruitkijken. Hij wilde lessen trekken voor de Defensieorganisatie uit wat er was gebeurd.¹⁶¹ In de opdracht aan de commissie-Van der Veer werden zijn 'terms of reference' opgenomen, die zagen op vooruitkijken en het aandragen van oplossingen. Deze 'terms of reference' kregen in een deeltaak van het instellingsbesluit van de commissie-Van der Veer een plaats met de tekst "waarbij de focus zal liggen op besluitvorming, cultuur en mentaliteit in het kader van missies". In deze formulering van de deeltaak was ruimte te vinden voor een onderzoek pver hoe het systeem van veiligheid binnen het ministerie van Defensie in algemene zin functioneerde, dus op abstract organisatorisch niveau.

In de tweede deeltaak van de commissie-Van der Veer werd om een oordeel over eventueel nalatig en/of verwijtbaar handelen verzocht. Deze deeltaak

¹⁶¹ Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen.

bevatte het bij de Tweede Kamer aangekondigde voornemen van de minister. Waar de minister in de Kamerbrief nog aangaf te willen vaststellen *of* er 'sprake was geweest' van dat handelen, scherpte zij dat in de opdracht in het instellingsbesluit aan door te vragen om een 'oordeel over *in hoeverre*' van dat handelen sprake was geweest. Met deze taakstelling bleef het juridische risico van civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid bestaan. Ook het perspectief van individueel-georiënteerde, zo mogelijk rechtspositionele, maatregelen bleef bestaan. Het onderzoek van de commissie-Van der Veer zou immers kunnen leiden tot aanvullend onderzoek met dat doel.

Aldus lag er een instellingsbesluit met één onderzoeksopdracht, samengesteld uit twee deeltaken. Het ging in één onderzoeksopdracht om verbeteren én oordelen, twee doelen die op gespannen voet met elkaar konden staan. Die spanning werd vergroot doordat het instellingsbesluit vroeg om aanbevelingen in algemene zin, dus zonder te specificeren naar een van beide deeltaken, wat zou kunnen worden begrepen om de opdracht als één geheel te zien.

Aan het instellingsbesluit werd met expliciete (bij)woordkeuze een toelichting toegevoegd. De toelichting lijkt een herhaling van de tekst uit de Kamerbrief waarmee het onderzoek werd aangekondigd, maar dat was het niet. De term 'essentieel' verviel, de term 'echter' werd gewijzigd in 'niettemin' en de zinsnede 'vastgesteld of' werd veranderd in 'oordeel wordt verkregen in hoeverre'.^{162,163} Hoewel de minister in de Kamerbrief lijkt te spreken in termen van een vaststelling van nalatig en/of verwijtbaar handelen, wijst het instellingsbesluit eerder op een graduele beoordeling in hoeverre dat handelen verwijtbaar is. Daarmee verloren de woorden van de minister aan kracht. Echter, waar de term 'essentieel' in de toelichting niet meer werd opgenomen, sprak de minister hem tijdens het Kamerdebat op 3 oktober toch uit.

162 Passage uit de Kamerbrief van 29 september 2017: "Ik acht het echter van essentieel belang dat wordt vastgesteld of er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen."

163 Passage uit toelichting Instellingsbesluit van de commissie-Van der Veer (6 oktober 2017): "Bij brief van 29 september 2017 is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal uiteengezet dat waar de Onderzoeksraad zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid richt, het niettemin van belang wordt geacht dat een oordeel wordt verkregen in hoeverre er op enig moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen."

Met deze toelichtende tekst werd de spanning tussen de twee delen van de opdracht niet weggenomen. Integendeel, de toelichting kon gelezen worden in het voordeel van de ene of de andere deeltaak. De formulering 'met het oog daarop' in de toelichting kon worden begrepen als startpunt voor leer- en verbeteronderzoek gericht op het algemene systeem van veiligheidsmanagement binnen het ministerie van Defensie, temeer daar de toelichting afsloot met aandacht voor de focus op het eerste deelonderzoek: besluitvorming, cultuur en mentaliteit. Tegelijk kon het 'met het oog daarop' worden gelezen als een aanwijzing voor het moeten doen van juist een individueel-gericht onderzoek. De formulering verwees immers naar de in de toelichting genoemde Kamerbrief, waarin schuld en aansprakelijkheid in verband werden gebracht met nalatig en verwijtbaar handelen.

De spanning tussen de twee delen van de opdracht werd nog groter doordat zowel (a) de deadline van 1 januari, als (b) de samenstelling van de commissie, de commissie-Van der Veer kwetsbaar maakte wat de uitvoering van hun tweede deeltaak betreft.

- a. Voor de uitvoering van de onderzoekstaak lag er een tijdsbeperking: het onderzoek moest binnen drie maanden worden gedaan. Het gestelde tijdspad sloot aan bij de eerste deeltaak (gericht op besluitvorming, cultuur en mentaliteit), maar niet bij de tweede. Zo'n korte onderzoektijd stond in de weg van een zorgvuldig onderzoek en een dito oordeel over nalatig en/of verwijtbaar handelen.
- b. De commissie was kwetsbaar omdat commissielid Dick Berlijn als voormalig CDS mogelijk zelf voorwerp van onderzoek zou kunnen zijn in een onderzoek naar werkwijzen die hadden geleid tot het mortierongeval in Mali.

Deze kwetsbaarheden en spanningen in en rond het instellingsbesluit werden niet expliciet benoemd richting de minister, die zelf aangaf de laatste dagen voor het Kamerdebat weinig beschikbaar te zijn geweest voor afstemming, behalve voor diegenen die haar hielpen met voorbereiding van het Kamerdebat.¹⁶⁴ Met het goedkeuren van het instellingsbesluit had de minister, enkele uren voor haar debat met de Tweede Kamer waarin ze haar aftreden zou aankondigen, een onderzoeksopdracht verstrekt met inherente spanning tussen twee deeltaken en uitdagingen bij de uitvoering ervan. Het was een multi-interpretabele onderzoekstaakstelling. Bovendien kon in de geformuleerde onderzoekstaak ruimte worden gevonden voor het niet doen van individueel-gericht onderzoek naar nalatig en/of verwijtbaar handelen. De term 'individueel' stond er immers niet in.

¹⁶⁴ Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen.

3.3 Besluitvorming rond de invulling

3.3.1 Een uitdagende opdracht

Minister Hennis-Plasschaert sprak op 3 oktober in het debat met de Kamer over “accountability” (ook in de militaire lijn) en “oneigenlijke druk”. Zij legde een verband met menselijk handelen en niet handelen en in de Kamer meldde zij dat zij vond dat moest worden “vastgesteld” of er de afgelopen tien jaar sprake was geweest van nalatigheid en verwijtbaarheid. Tegen de achtergrond van die werkelijkheid stonden opdrachtgever (het ministerie van Defensie) en opdrachtnemer (de commissie-Van der Veer) volgens onze commissie aan de vooravond van een uitdagende opdracht. De opdrachtgever, omdat de minister, tegen de meeste ambtelijke adviezen in, haar wil had doorgezet. Ook had zij bij de Tweede Kamer volledige openheid van zaken beloofd en bij de nabestaanden verwachtingen gewekt die in samenhang met de inmiddels verstrekte onderzoeksopdracht moesten worden begrepen.¹⁶⁵ De opdrachtnemer Van der Veer, omdat de minister in het debat met de Tweede Kamer haar woorden nadrukkelijk gekoppeld had aan hem en zijn onderzoek en hij in te korte tijd een taak moest uitvoeren met een door hem niet gewenst element: ‘nalatig en/of verwijtbaar handelen’. Voor beiden lag er een opdracht die zijn schaduw vooruitwierp, die haastig en onder druk tot stand was gekomen, met inherente spanningen en die ruimte gaf voor interpretatie. In de ogen van onze commissie waren daarmee alle ingrediënten aanwezig voor een valse start.

3.3.2 Voorstel tot schrappen deeltaak b

Op de eerste dag van het bestaan van de commissie-Van der Veer, op 4 oktober, deed de voorzitter een poging “het aspect nalatig- en verwijtbaarheid” ter discussie te stellen en uit zijn onderzoekstaak te halen.¹⁶⁶ De voorzitter stelde zijn vraag in de kennelijke veronderstelling dat het aftreden van minister Hennis-Plasschaert betekenis zou hebben voor de opdracht van zijn commissie om een oordeel te geven over nalatig en/of verwijtbaar handelen. Hij koppelde zodoende dat deel van zijn opdracht aan de persoon van minister Hennis-Plasschaert in plaats van aan de minister in staatsrechtelijke zin. Het antwoord van minister Dijkhoff, gegeven door de SG, bevestigde de aan Van der Veer verstrekte opdracht om dat oordeel wel te geven. De minister verwees daarbij naar zijn “voorgangster” en de door haar in het debat gebruikte term ‘accountability’. Daarmee bevestigde

¹⁶⁵ Na hun aftreden gingen voormalig minister Hennis-Plasschaert en de voormalig CDS Middendorp op bezoek bij nabestaanden van de slachtoffers van het mortierongeval. Van dit bezoek is geen verslag gemaakt, wel hebben de nabestaanden aangegeven in gesprek met onze commissie dit bezoek te ervaren als een bevestiging van minister Hennis-Plasschaert dat met hun belangen rekening zou worden gehouden.

¹⁶⁶ Commissievoorzitter (2017, 4 oktober). *Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali* [e-mail].

minister Dijkhoff ook de verwachtingen die door de minister van Defensie (Hennis-Plasschaert) in het debat waren gewekt.

Voor zover er bij aanvang van de uitvoering van de onderzoekstaak ruimte leek te bestaan om het tweede deel van de onderzoeksopdracht niet uit te voeren en de uitspraken van de minister in het debat te negeren, was volgens onze commissie deze ruimte door minister Dijkhoff op 4 oktober weggenomen. Dat was daarmee ook een feit voor de ambtelijke top.

De commissie-Van der Veer bekeek vanaf dat moment hoe de onderzoeksopdracht met betrekking tot het geven van een oordeel over nalatig en verwijtbaar handelen moest worden ingevuld en uitgevoerd. De vraag of de commissie-Van der Veer deze opdracht kon uitvoeren werd door de opdrachtgever niet gesteld. Uit haar vergaderverslagen blijkt dat de commissie-Van der Veer zich daartoe niet geëquipeerd voelde, vond dat zij geen uitspraken kon doen over aansprakelijkheidsvraagstukken en vond dat een "dergelijk onderzoek" (met betrekking tot het vaststellen van nalatig en verwijtbaar handelen) niet haalbaar zou zijn binnen de gestelde termijn. Deze overwegingen zijn als zodanig door de commissie-Van der Veer niet aantoonbaar bij de minister van Defensie voor bespreking aangebracht in deze periode.

Al op 16 oktober, ruim een week voor het aantreden van de nieuwe minister Bijleveld-Schouten en staatssecretaris Visser op 26 oktober, besloot de commissie-Van der Veer te kijken hoe het systeem van veiligheid functioneerde en zich niet te richten op individuen. De commissie-Van der Veer nam al vroeg een route die wat haar betreft niet tot oordeelsvorming over individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen zou leiden, zo blijkt uit vergaderverslagen en de diverse conceptversies van het onderzoeksrapport.¹⁶⁷ Daarnaast werd in een bijeenkomst van verschillende ambtenaren, waaronder de SG, en commandanten en directeuren uit de CDS-lijn, het onderzoek van de commissie-Van der Veer in verband gebracht met inzicht in een aantal "rode draden" tussen de voorvallen van Ossendrecht, Kidal en andere, en met het richten van een blik op de toekomst - op de oorzaken van voorvallen, "liever dan op de veroorzakers". Zowel binnen de commissie-Van der Veer, als binnen het ministerie in een ambtelijke bijeenkomst, werden dus uitspraken gedaan die een richting en interpretatie van de opdracht suggereerden die afweek van de gewekte verwachtingen. Dit terwijl die opdracht juist op dit punt op 4 oktober bij monde van de SG door de minister, met verwijzing naar zijn voorganger

¹⁶⁷ Commissie-Van der Veer (2017, 5 oktober). *Verslag vergadering 5 oktober 2017*; Commissie-Van der Veer (2017, 16 oktober). *Verslag vergadering 16 oktober 2017*; Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*; Commissie-Van der Veer (2017, november en december). [Concepthoofdstukken en concept hoofdstukken uit archief commissie-Van der Veer]

die sprak over 'accountability', nog was herbevestigd en er dus geen sprake was van een formeel akkoord van de minister voor een alternatieve koers.

3.3.3 Brede uitleg van de grondslag wordt mogelijk

Tijdens de eerste dagen van het onderzoek, op 9 oktober, kreeg de commissie-Van der Veer het verzoek van de SG om "mede na overleg met minister Dijkhoff" en "voor zover het gaat om het lerend vermogen van Defensie" het OVV-rapport over het schietincident in Ossendrecht bij het onderzoek te betrekken. Vervolgens meldde het commissielid die op dat moment de voorzitter verving op 12 oktober dat hij van de SG toestemming had gekregen om breder te kijken dan Mali en Ossendrecht. Deze gang van zaken ondersteunde al vroeg in het onderzoek de op het veiligheidsmanagementsysteem gerichte aanpak. Dat stemde overeen met het besluit van de commissie-Van der Veer op 5 oktober, waar zij bepaalde dat het ongeval in Mali als vertrekpunt voor haar onderzoek zou dienen, "waarna er breder gekeken wordt naar de veiligheidscultuur en veiligheidsbewustzijn binnen het ministerie aan de hand van zes tot tien eerdere veiligheidsincidenten". Feitelijk kon vanaf de tweede week van het onderzoek de grondslag voor de instelling van de commissie-Van der Veer, in het instellingsbesluit genoemd als "onderzoek naar de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeval in Mali", met toestemming van het ministerie breed worden uitgelegd. Die brede uitleg gaf ook ruimte om geen specifiek onderzoek te doen naar het mortierongeval in Mali als uniek geval.

Binnen het ministerie werd niet gesproken over de vraag wat deze verbreding zou kunnen betekenen voor de opdracht om een oordeel te geven over eventueel nalatig en/of verwijtbaar handelen in relatie tot de missie in Mali. Dat, terwijl de OVV had geconcludeerd dat sommige 'werkwijzen' die hadden geleid tot het voorval in Mali juist in Nederland en in Mali ten behoeve van de missie hadden plaatsgevonden.¹⁶⁸ Wilde een oordeel over enig nalatig en/of verwijtbaar handelen (in Nederland en/of in Mali) in directe relatie tot de missie in Mali gegeven kunnen worden, dan moest het voorval in Mali volgens onze commissie als uniek te onderzoeken voorval in beeld blijven. Andersom geredeneerd, als het voorval in Mali door de commissie-Van der Veer niet langer als uniek voorval voor onderzoek aangemerkt was (door in plaats daarvan breder te kijken aan de hand van zes tot tien eerdere veiligheidsincidenten), kon de tweede deeltaak, ook al

¹⁶⁸ De grondslag van de commissie-Van der Veer luidde als volgt: Er is een Commissie onderzoek naar de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeval in Mali. (Bron: artikel 2.1 Instellingsbesluit Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali; commissie-Van der Veer)

had de commissie-Van der Veer hem willen uitvoeren, nooit volledig worden uitgevoerd.

3.3.4 Aandacht voor politiek precare punten in overdracht aan nieuwe bewindspersonen

Bij het aantreden van minister Bijleveld-Schouten en staatssecretaris Visser was er aanleiding de nieuwe bewindspersonen te informeren over het lopende onderzoek, de gepolitiseerde aanleiding ervan, de door minister Hennis-Plasschaert – afgetreden op dit dossier – gewekte verwachtingen en de richting waarnaar de uitvoering van het onderzoek zich bewoog. Er was bovendien een praktische reden, omdat het onderzoek mogelijk de portefeuilles van beide bewindspersonen zou kunnen aangaan. Onze commissie vindt echter geen bewijs dat dit is gebeurd. In de introductiebundel wordt de commissie-Van der Veer niet vermeld. De voormalig bewindspersonen verklaren aan onze commissie dat zij in de mondelinge overdracht van de pSG en, later, de SG wel geïnformeerd zijn over het feit dat het onderzoek liep, maar dat zij niet gewezen zijn op de spanning tussen de door minister Hennis-Plasschaert gewekte verwachtingen en de opdracht in het instellingsbesluit. De SG geeft overigens aan dat hij met zijn e-mail aan de bewindspersonen, over het telefoongesprek met de commissievoorzitter, verstuurd op 9 november 2017, en ook in gesprekken daarna, de bewindspersonen op de hoogte heeft gesteld over hoe de commissie het aspect van nalatig en verwijtbaar handelen interpreteerde.¹⁶⁹

3.3.5 Bevestiging van onderzoek op organisatie (systeem)niveau

De door de commissie ingezette richting en de interpretatie van de opdracht (geen onderzoek op individueel niveau maar op organisatieniveau) werden informeel bevestigd in de week van 6 tot en met 13 november, een periode waarin verschillende zaken samenkwamen.

- a. Ten eerste werd op 8 november vanuit de HDB de staatssecretaris op haar verzoek een overzicht van lopende onderzoeken aangereikt. Daarin werd het onderzoek van de commissie-Van der Veer uitsluitend beschreven op de eerste deeltaak, maar niet op de tweede: het deel dat betrekking had op een oordeel over nalatig en/of verwijtbaar handelen en waar Kamerbrief en Kamerdebat in hoofdzaak betrekking op hadden.
- b. Ten tweede werd in het ochtendberaad van 9 november, met een brede top-ambtelijke aanwezigheid, over de richting van de commissie-Van der Veer gesproken. Er werd gemeld dat de commissie-Van der Veer niet op zoek zou gaan naar schuldigen en dat het niet om een heksenjacht zou

¹⁶⁹ De pSG wijst in zijn e-mail aan de toenmalig SG op 9 april 2021 op het ontbreken van het schetsen van context voor de bewindspersonen. Hij spreekt dan met name over de e-mail die de voorgaande SG verstuurt op 9 november 2017 aan de bewindspersonen (bron: pSG (2021, 9 april). *VERTROUWELIJK - tijdelijk en appreciatie Kidal* [e-mail].)

gaan, maar dat men zou kijken naar omstandigheden waarin een aantal zaken had kunnen gebeuren. In dat beraad merkte de pSG, verwijzend naar de originele opdracht van de commissie-Van der Veer waarin de termen verwijtbaarheid en nalatigheid waren opgenomen, op dat het rapport achteraf alsnog zou kunnen worden gebruikt om te achterhalen wie er schuldig was, "ook al was dat vooraf niet de bedoeling".

- c. Ten derde informeerde de SG de bewindspersonen en ambtenaren op 9 november met een e-mail over het feit dat hij met de voorzitter over de interpretatie van de opdracht had gesproken, dat de commissie-Van der Veer zich in het bijzonder zou richten op het aspect cultuurverandering en dat de commissie-Van der Veer het aspect nalatig/verwijtbaarheid zou behandelen op systeemniveau, niet op persoonsniveau. De SG vermeldde daarbij niet hoe de keuzes van de commissie zich verhielden tot de door minister Hennis-Plasschaert gewekte verwachtingen. In de e-mail aan de bewindspersonen werd ook geen melding gemaakt van het feit dat geen onderzoek naar specifieke voorvallen zou worden gedaan, terwijl deze aankondiging was opgenomen in de bij de SG bekende concepttekst van een uit te brengen nota (zie hierna).¹⁷⁰
- d. Ten vierde werd na 9 november door de commissie-Van der Veer met instemming van de SG een nota uitgegeven, waarmee de commissie haar respondenten informeerde dat de commissie-Van der Veer zich niet richtte op specifieke voorvallen en individuele gedragingen en dat het vraagstuk van "nalatigheid en/of verwijtbaarheid" werd benaderd op organisatieniveau. Het voornemen van de uit te brengen nota werd besproken in het ochtendberaad van 9 november, waarbij DJZ en DCO aangaven te willen meekijken bij het opstellen ervan. De niet-ondertekende nota wekte bovendien de schijn een departementale nota te zijn, omdat hij in het format van de HDB was opgesteld, terwijl uit de tekst niet kon worden opgemaakt dat het om een nota van de commissie ging.
- e. Ten vijfde informeerde de staatssecretaris, daartoe door de HDB ondersteund met Q&A's, de Tweede Kamer op 13 november tijdens een wetgevingsoverleg als volgt: "Bovendien bekijkt de commissie-Van der Veer, niet zozeer op het niveau van personen, maar op het niveau van de organisatie, wat er is misgegaan en welke volgende stap nodig is om dat anders aan te gaan pakken."¹⁷¹ De staatssecretaris was echter door de HDB in steviger bewoording voorbereid: "op systeemniveau, niet op persoonsniveau". Ook had de HDB haar in de schriftelijke voorbereiding niet gewezen op de spanning tussen deze richting en op de interpretatie

170 Dat de SG voor zijn telefoongesprek met de commissievoorzitter bekend was met de concepttekst van de nota blijkt uit een e-mail van Bureau SG van die ochtend, waarin melding wordt gemaakt van twee vragen die de Secretaris-Generaal heeft naar aanleiding van de inhoud van deze nota.

(Bron: Medewerker Bureau SG (2017, 9 november). *Commissie-Van der Veer* [e-mail])

171 *Het wetgevingsoverleg van de Vaste Commissie voor Defensie met staatssecretaris van Defensie* (2017, 13 november). Tweede Kamer der Staten-Generaal [verslag vastgelegd op 23 november 2017.] <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2017Z11763&did=2017D33831>

van de opdracht en de eerdere uitspraken die minister Hennis-Plasschaert, ook in de Tweede Kamer, over de onderzoeksopdracht had gedaan. Zodoende informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer wel in formele zin over de aanpak van de commissie-Van der Veer, maar informeerde zij de Kamer niet over de invulling en de betekenis daarvan in relatie tot de opdracht en de eerdere gesprekken met de Kamer.

Het gesprek tussen de SG en de commissievoorzitter “over de interpretatie van de opdracht” werd in het ochtendberaad van 9 november 2017 besproken tussen de SG, pSG, DJZ en DCO; in aanwezigheid van de CDS, de HDB en de HDfC. Het verslag van dat ochtendberaad ging per e-mail aan beide bewindslieden. De voorzitter en de SG overlegden na het ochtendberaad over nalatig en/of verwijtbaar handelen op persoons- en/of systeemniveau en er was contact tussen de commissie-Van der Veer en de HDB bij de voorbereiding van de staatssecretaris op het wetgevingsoverleg. Bovendien was er afstemming tussen de commissie-Van der Veer en het ministerie over het onderzoek; er was mailcontact tussen het Bureau SG en de secretaris van de commissie-Van der Veer over de nota voor de functionarissen die zouden worden geïnterviewd op 8 en 9 november 2017.¹⁷²

Na 13 november was het dus bij zowel de bewindslieden als de ambtelijke top bekend dat de commissie-Van der Veer geen individueel-gericht onderzoek zou doen. Daarnaast was het in brede (top-)ambtelijke kring bekend dat de commissie-Van der Veer geen onderzoek naar specifieke voorvallen zou doen en zich dus niet in specifieke zin met het voorval in Mali zou bezighouden.

3.3.6 De interpretatie van de opdracht was niet voorgelegd aan de bewindspersonen

De SG kondigde op 9 november 2017, na zijn gesprek met de commissievoorzitter, bij de bewindspersonen aan dat de commissie-Van der Veer hen in een gesprek de “contouren kan schetsen van het in wording zijnde rapport”.¹⁷³ De aanzet voor dat gesprek was het resultaat van een vergadering van de commissie op 2 november 2017. Daarin werd door de commissie besproken om de tweede deelopdracht voorlopig “onderbouwd te parkeren”.¹⁷⁴ Ook werd afgesproken “de interpretatie van de opdracht en de contouren van het rapport” met de minister en voor die tijd met de SG te bespreken.¹⁷⁵ Binnen de commissie koppelde Van der Veer na zijn gesprek

¹⁷² Medewerkers Bureau SG en secretaris commissie-Van der Veer (2017, 8 en 9 november).

Concept nota voor geïnterviewden [e-mailwisseling].

¹⁷³ SG (2017, 9 november). *FW: Onderzoeksopdracht en samenstelling Commissie-Van der Veer* [e-mail].

¹⁷⁴ De commissie bespreekt de onderzoeksvereisten waaraan in haar ogen moet worden voldaan om uitspraken te kunnen doen over “(individuele) nalatigheid of verwijtbaarheid”.

¹⁷⁵ Commissie-Van der Veer (2017, 2 november). *Verslag vergadering 2 november 2017*.

met de SG terug dat de bijeenkomst bij de bewindspersonen ook ging om een “check bij de minister”.¹⁷⁶ Waar de initiële inzet van de commissie een bespreking met, dan wel toets bij de bewindspersonen was, werd na het overleg tussen SG en commissievoorzitter binnen het ministerie uitgegaan van een bijeenkomst waarin contouren van het rapport zouden worden geschetst. Van der Veer daarentegen hield het na dat gesprek op een ‘check’, wat duidt op het ter bespreking aanreiken van de richting en interpretatie van de commissie.

Het gesprek tussen de commissie-Van der Veer en de bewindspersonen werd gepland voor begin december. Dat was tegen de opleverdatum van het rapport van de commissie-Van der Veer aan, waardoor de mogelijkheid om als opdrachtgever bij te sturen beperkt was. Het gesprek vond uiteindelijk plaats op 11 december 2017. Bij het gesprek was in elk geval de SG aanwezig. Alhoewel het voor het ministerie als opdrachtgever voor de hand had gelegen de grondslag voor het instellen van de commissie-Van der Veer en de haar gegeven taakstelling als uitgangspunt voor het gesprek te nemen, is daarvan geen aanwijzing te vinden. Van enige interventie op het leesbare resultaat van het onderzoek kon op 11 december nog geen sprake zijn; het ministerie had ten behoeve van het gesprek geen conceptrapport ontvangen.

3.3.7 Verwachtingen nabestaanden waren bekend

Op 17 november was in het interview van de commissie-Van der Veer met de SG, zo blijkt uit de aantekeningen van de secretaris van de commissie van dit gesprek, besproken dat de nabestaanden bepaalde verwachtingen hadden en dat aan de nabestaanden duidelijk gemaakt moest worden dat de commissie niet op de stoel van het OM zou gaan zitten en de “nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie dus buiten beschouwing” zou blijven. Het was een herbevestiging van de richting en interpretatie die in de periode van 6 tot en met 13 november binnen het ministerie werd bekrachtigd, overigens gedaan in een gesprek dat bedoeld was voor het vanwege het inhoudelijk onderzoek horen van de SG.¹⁷⁷ Medio november waren niet alleen de ingezette richting en interpretatie duidelijk, maar was ook de positie richting de nabestaanden bepaald.

Bijna een maand later, op 13 december bezochten medewerkers van DJZ samen met medewerkers van het commando Landstrijdkrachten de nabestaanden van het mortierongeval in Mali.¹⁷⁸ Op 14 december werd in het ochtendberaad door DJZ gemeld dat de nabestaanden het er moeilijk mee hadden dat het geen bedrijfsongeval was, maar nalatigheid, en dat zij het gevoel hadden dat er ‘iets’ moest gebeuren met de schuldigen. Een

¹⁷⁶ Commissievoorzitter (2017, 9 november). *Update* [e-mail].

¹⁷⁷ Waarin onze commissie een vermenging ziet van de opdrachtgeversrol van het ministerie en het ministerie als voorwerp van onderzoek.

¹⁷⁸ *Nabestaanden Mali, bespreking 13 december 2017* (2017, 13 december). [Verslag].

week later, op 20 december, meldde DJZ weer over de nabestaanden in het ochtendberaad, en besprak hij de onrust bij de nabestaanden en hun verwachting dat verwijtbaarheid en nalatig handelen zou worden opgepakt. Het verslag van het ochtendberaad van 20 december, waarin onder meer werd opgenomen dat 'dit met ze besproken [moet] worden voor het rapport publiek wordt', werd per e-mail aan de bewindslieden, de SG en de pSG gestuurd. Binnen deze kring had men dus vóór het ontvangen van het conceptrapport informatie over de afwijkende verwachtingen van de nabestaanden.

Er werd door de DJZ op 13 december de nabestaanden een aanbod gedaan om te praten met de bewindspersonen, wat de nabestaanden aanvaardden en hen werd aangegeven dit gesprek te organiseren voordat er vanuit de commissie zaken in de media zouden komen. Die belofte werd niet nagekomen; het gesprek met de minister vond plaats na de publicatie van het rapport. Eventueel door de nabestaanden naar de minister persoonlijk uit te spreken verwachtingen konden niet meer in het rapport worden meegenomen. Wel vond er een bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van DJZ en de Landmacht op de dag van publicatie van het rapport om de nabestaanden te informeren over de uitkomsten van het rapport van de commissie-Van der Veer.

3.4 Besluitvorming rond de uitvoering

3.4.1 Omgang met het conceptrapport

Bij de aanbieding van het conceptrapport op 22 december kreeg het ministerie voor het eerst zicht op wat de commissie-Van der Veer feitelijk wel en niet had onderzocht en hoe zij dat had gedaan. Hier deed zich volgens onze commissie het eerste moment voor voor een interventie op grond van een toets van het feitelijk uitgevoerde onderzoek aan de opgedragen onderzoekstaak, ruim een week voor de formele deadline van de commissie om rapport uit te brengen aan de minister. Het volgende kon worden geconstateerd:

- a. Ten eerste viel op schrift te constateren dat de commissie-Van der Veer geen onderzoek had verricht naar de werkwijzen die specifiek ten behoeve van de Mali-missie hadden plaatsgevonden, zowel in Nederland als in Mali. Dus ook niet naar werkwijzen die verband hielden met munitieveiligheid. Ook viel te constateren dat de commissie-Van der Veer niet oordeelde over in hoeverre op enig moment sprake was geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen. Beide konden geen verrassing zijn voor het ministerie. Wat wel nu pas bleek, was dat het vraagstuk van nalatig en/of verwijtbaar handelen als zodanig helemaal niet in inhoudelijke, concluderende en aanbevelende zin werd besproken. Het ministerie kon dus op en vanaf 22 december constateren

- dat de commissie-Van der Veer haar onderzoekstaak slechts ten dele had uitgevoerd.
- b. Ten tweede werd met het conceptrapport duidelijk dat de mededeling van de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg van 13 november, “niet zozeer op het niveau van personen”, in de praktijk uitkwam op: ‘alleen maar op het niveau van de organisatie’.
 - c. Ten derde viel met de ontvangst van het conceptrapport te constateren dat met dit onderzoek niet zou worden voldaan aan de verwachtingen die door minister Hennis-Plasschaert waren gewekt bij de nabestaanden en de Tweede Kamer.

Er was volgens onze commissie een formele aanleiding om deze constatering als zwaarwegende punten ter commentaar in te brengen bij de commissie-Van der Veer. Het ging immers om formele punten die de onvolledige uitvoering van de aan de commissie opgedragen taak rechtstreeks aangingen, die in de Tweede Kamer waren besproken en die tot verwachtingen hadden geleid. Verwachtingen die bovendien aan de orde waren geweest in meerdere ochtendberaden in december. Het ministerie reikte weliswaar mondeling via de secretaris verschillende punten aan, maar geen zwaarwegende punten die betrekking hadden op een toets op de uitvoering van de taak. Het ministerie liet de kans om te interveniëren naar aanleiding van de uitgevoerde opdracht voorbijgaan. Het rapport van de commissie-Van der Veer, inhoudelijk nagenoeg ongewijzigd ten opzichte van het conceptrapport, werd op 19 januari 2018 aan de minister aangeboden, die het rapport accepteerde.

3.4.2 Aanbieding aan de Tweede Kamer: ‘kennisname van’

Vanaf 10 januari hadden ambtenaren geworsteld met de vraag hoe het op handen zijnde probleem van het gemis van dat deel van het onderzoek kon worden uitgelegd aan de Kamer. De minister verantwoorde haar acceptatie van het rapport in haar aanbiedingsbrief naar de Tweede Kamer met het argument van ‘kennisnemen’. Het was een term van ministeriële verantwoording die pas een dag voor de publicatie werd gekozen voor gebruik in de Q&A en de Kamerbrief, waarin de minister schrijft: “Wij hebben kennisgenomen van het feit dat de commissie de vraag naar nalatig of verwijtbaar handelen uitsluitend heeft onderzocht op organisatieniveau.”^{179,180} De minister scherpte deze verantwoording aan in het debat met de Tweede Kamer in april 2018, waarin zij zei: “De vraag was of we wisten dat de commissie nalatigheid en verwijtbaarheid niet zou onderzoeken. Wij hebben kennisgenomen van het feit dat de commissie de vraag naar nalatigheid en verwijtbaar handelen niet heeft onderzocht. Bij het in ontvangst nemen van het rapport Van der Veer heb ik verteld dat

179 Deze formulering in de Kamerbrief week af van de Q&A, waarin nog de toevoeging stond ‘en niet op individueel niveau’.

180 Minister en staatssecretaris van Defensie (2018, 19 januari). *Aanbieding Eindrapport Het moet en kan veiliger* [Kamerbrief 34 775 X, nr. 75].

de commissie heeft onderzocht op organisatieniveau en niet op individueel niveau. Ik besef als geen ander dat dat een onbevredigend gevoel kan geven. Daar hebben we ook met de nabestaanden over gesproken. Er moet zo breed in de organisatie gekeken worden naar veiligheid – zo is het ook uitgelegd door Van der Veer – dat dit de afweging is geweest. De commissie heeft ook gezegd niet toegesneden te zijn op dat deel van haar taak. Dan is de vraag natuurlijk wat ik daarmee ga doen. Wij hebben daar dus kennis van moeten nemen.”¹⁸¹

Het verweer suggereert dat de minister pas op het allerlaatste moment kennisnam. Feitelijk nam zij al veel eerder ‘kennis’ van de richting die het rapport zou opgaan. Het ‘kennisnemen’ van een systemische invulling die niet individueel en niet in specifieke zin op het ongeval in Mali gericht was, vond al plaats in de week van 6 tot en met 13 november. De uitleg van ‘kennisnemen’ klopte in overdrachtelijke zin, maar de onderliggende suggestie dat de minister hier als opdrachtgever niet eerder van wist en niet op had kunnen interveniëren klopte in de ogen van onze commissie niet. De minister nam aantoonbaar eerder kennis van de richting en interpretatie en dus ligt de vraag voor of eerder geïntervenieerd had kunnen of moeten worden. Niet in de laatste plaats omdat minister Hennis-Plasschaert ook een volledige openheid van zaken had beloofd. Dat gebeurde bewust niet in november en ook niet bij de aanbidding van het conceptrapport in december, toen bleek hoe de commissie-Van der Veer haar opdracht had uitgevoerd.

Alhoewel de minister een onderzoeksresultaat accepteerde dat niet voldeed aan de verstrekte onderzoeksopdracht en niet zou gaan voldoen aan de verwachtingen van de Kamer en de nabestaanden, lag er ook een rapport dat haar mensen van concrete veiligheidsaanbevelingen op systemisch en organisatieniveau voorzag. Het was in die zin een nuttig en bruikbaar rapport, gelet op de financiële ruimte die ontstond in het perspectief van het regeerakkoord 2017 en de Defensienota die in maart 2018 verscheen.

De nabestaanden kregen op de dag van publicatie, 19 januari 2018, een briefing over het rapport. Toen pas, bleek voor hen dat het rapport een heel andere invulling had gekregen dan wat zij hadden verwacht op basis van de uitspraken van minister Hennis-Plasschaert in oktober en latere uitspraken van de DJZ namens het ministerie. Aan het aanbod om met de minister te bewindspersonen te spreken voordat het rapport zou uitkomen was door het ministerie geen gevolg gegeven.

De minister stuurde eind januari, nadat zij op bezoek was geweest bij de nabestaanden, het rapport naar het OM met de vraag of het rapport tot andere inzichten leidde over eventuele strafrechtelijke aspecten.

¹⁸¹ Uitspraken van de minister van Defensie tijdens het *Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Defensie* (2018, 25 april). Tweede Kamer der Staten-Generaal [verslag vastgesteld op 1 juni 2018] <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-X-121.html>

Met het betrekken van het OM werd het vraagstuk van nalatigheid en verwijtbaarheid in het strafrechtelijk domein geplaatst en zodoende verlegd naar een andere tafel. De minister koos er niet voor dat specifieke domeinperspectief te negeren en/of alsnog intern of extern onderzoek uit te (laten) voeren naar nalatig en verwijtbaar handelen.

Omdat het rapport niet aan de door minister Hennis-Plasschaert in de Tweede Kamer en bij nabestaanden gewekte verwachtingen en ten dele niet aan te taakstelling voldeed, ontstond een nasleep. In die nasleep werd door de pSG in april 2021 een tijdlijn voor intern gebruik van de gebeurtenissen gemaakt (deze tijdlijn is openbaar naar aanleiding van een Woo-verzoek), nadat het OM bekend had gemaakt dat het mortierongeval in Mali geen strafrechtelijk vervolg zou krijgen.^{182,183} In zijn reconstructie zijn diverse betekenisvolle momenten met betrekking tot de besluitvorming binnen het ministerie rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer *niet* opgenomen. Het betreft achtereenvolgens:

- a. het vanuit de HDB informeren van de staatssecretaris over lopende onderzoeken op haar verzoek op 8 november, waarbij alleen de eerste deeltaak werd beschreven, en het daarmee onvolledig informeren over de onderzoeksopdracht van de commissie-Van der Veer;
- b. het ochtendberaad op 9 november waarin de invulling en koers van het onderzoek werden besproken;
- c. het goedkeuren van de nota ter informatie aan respondenten op 9 november;
- d. het aanreiken van de nota met Q&A's van ambtenaren van de HDB ter voorbereiding op het wetgevingsoverleg op 10 november;
- e. de mededeling van de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg van 13 november;
- f. de bijeenkomst van de bewindslieden en commissie-Van der Veer op 11 december;
- g. het verzoek van de commissie-Van der Veer om zwaarwegende punten aan te reiken op het conceptrapport aangeboden op 22 december.

Onze commissie is van mening dat deze onvolledig opgestelde tijdlijn het handelen van de minister beschermde; hij ondersteunde het beeld dat pas op het laatst was 'kennisgenomen' van de richting en interpretatie van de commissie-Van der Veer. Omdat hij volgens onze commissie onvolledig was, constateert onze commissie dat hij verhulde dat het ministerie op de hoogte was en betrokken was bij deze koers. Ook riep de tekst van de e-mail van de pSG en de daarin opgenomen selectie van momenten in de

182 Ook stuurde de SG al in maart 2018 een beknopte reconstructie van de gebeurtenissen. Daarbij stuurde hij zijn e-mail van 9 november 2017 gericht aan de bewindslieden over zijn telefoongesprek met de commissievoorzitter mee. Deze e-mails zijn openbaargemaakt in hetzelfde Woo-verzoek (bron: SG (2018, 21 maart). *Onderzoeksopdracht en samenstelling Commissie-Van der Veer*).

183 Van Craaikamp, G.E.A. (2022, 6 juli). *Besluit op uw Woo-verzoek* [brief].

tijdslijn onterecht het beeld op dat de SG overwegend solitair had opgetreden in de omgang met de invulling en koers die de commissie-Van der Veer volgde. Informatie en afwegingen werden immers in een breder ambtelijk verband gedeeld en gemaakt en de SG had, voor zover onze commissie kan achterhalen, geen ambtelijk tegenadvies ontvangen.

Hoofdstuk 4 Bevindingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. In deel 1 worden de onderzoeksvragen beantwoord die onze commissie zichzelf heeft gesteld, voortvloeiend uit haar onderzoeksopdracht. In deel 2 beziet onze commissie de verhoudingen tussen verschillende actoren in de besluitvorming rond de commissie-Van der Veer en geeft zij daarop haar eigen reflectie.

4.2 Deel 1: Beantwoording deelvragen

In dit deel geeft onze commissie antwoord op haar twee deelvragen van onderzoek, en daarmee op haar hoofdvraag. De commissie beantwoordt de deelvragen in het perspectief van besluitvorming binnen het ministerie van Defensie, ofwel het handelen dat betrekking had op de aan de commissie-Van der Veer verstrekte opdracht, in het bijzonder gerelateerd aan de totstandkoming, de invulling en de uitvoering van die opdracht.

Deelvraag 1. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat de Tweede Kamer een onderzoeksresultaat is aangeboden dat op een tweetal punten niet voldeed aan de verstrekte onderzoeksopdracht?

Constatering 1. Dat kon gebeuren doordat het ministerie de taak van de commissie-Van der Veer zo formuleerde dat zij voor meerdere uitleg vatbaar was, en kwetsbaarheden introduceerde voor de uitvoering [besluitvorming rond de totstandkoming].

Minister Hennis-Plasschaert keurde een onderzoeksopdracht goed waarin door de ambtelijke top twee met elkaar in spanning verkerende sporen bijeen waren gebracht. In het ene spoor haar eigen inzet, die gericht was op het verkrijgen van een oordeel over nalatig en/of verwijtbaar handelen rond het mortierongeval in Mali. In het andere spoor de inzet van de beoogd commissievoorzitter, gericht op verbeteren en lessen trekken op het gebied van veiligheidsmanagement in brede zin. De sporen werden in twee deeltaken binnen één opdracht vervat.

Bovendien ging de ambtelijke top mee in een door de beoogd commissievoorzitter aangedragen deadline. Deze deadline perkte de beschikbare onderzoeksperiode dermate in, dat er aan het begin van het onderzoek geen twijfel over kon bestaan dat de tweede deeltaak (een oordeel over nalatig en of verwijtbaar handelen) niet goed kon worden uitgevoerd. Tegelijk nam de ambtelijke top in het door de minister te tekenen instellingsbesluit de aanstelling van een commissielid op, die een

eindverantwoordelijke functie had in de periode waarop het onderzoek zich moest gaan richten.

De totstandkoming van de opdracht verliep onder regie van de ambtelijke top, maar die opereerde wel in een politiek spanningsveld. Onder grote druk bracht minister Hennis-Plasschaert het onderzoeken van nalatigheid en/of verwijtbaarheid naar voren. Toen haar idee voor dit onderzoek op ambtelijke bezwaren stuitte zette zij door. Van de ambtelijke top werd verwacht dat zij deze gevoelige opdracht en de samenstelling van de commissie binnen enkele dagen tot stand zouden brengen.

De ambtelijke top problematiseerde de spanning en kwetsbaarheid van het instellingsbesluit niet bij het finaliseren en ter tekening aanbieden van het instellingsbesluit. Integendeel, de toelichting op het instellingsbesluit maakte dat de opdracht naar believen kon worden gelezen, in het voordeel van het spoor van de minister dan wel in het spoor van de beoogd commissievoorzitter. Zodoende schiep het ministerie niet de juiste condities voor de goede uitvoering van een delicaat onderzoek en moest het onderzoek vertrekken onder kwetsbare condities. Bij aanvang van het onderzoek lag er een deels niet uit te voeren taak, die voor meerdere uitleg vatbaar was; in de ogen van onze commissie een valse start.

Constatering 2. Dat kon gebeuren doordat het ministerie een onderzoek op organisatieniveau toeliet, waarmee kon worden afgedreven van de grondslag van de commissie-Van der Veer, zonder het instellingsbesluit aan te passen [besluitvorming rond de invulling].

Het ministerie bood de commissie-Van der Veer ruimte om meerdere veiligheidsincidenten bij het onderzoek te betrekken en breder te kijken dan alleen Mali. Ook bood zij ruimte om het mortierongeval in Mali alleen als vertrekpunt te gebruiken en niet als uniek geval te bestuderen. Zodoende werd de mogelijkheid geboden het onderzoek op organisatieniveau uit te voeren en de ogen af te wenden van de tweede deeltaak en casuïstiek, in het bijzonder van het ongeval in Mali.

De commissie-Van der Veer zocht toenadering met het ministerie om de geboden ruimte, die correspondeerde met haar voorkeur voor een onderzoek op organisatieniveau, als legitieme basis voor haar onderzoek bevestigd te krijgen. Het ministerie beantwoordde deze toenadering door de (voorkeurs)richting en -interpretatie van de commissie ambtelijk te bekrachtigen. Geleidelijk aan stond het ministerie toe dat het ongeval in Mali, en de werkwijzen die daarmee verband hielden, niet als uniek voorval werden onderzocht. Zodoende stemde de ambtelijke top in met het afdrijven van de grondslag van de commissie. Dit werd door de commissie-Van der Veer verstaan als ministeriële goedkeuring.

Dit gebeurde zonder dat het ministerie het instellingsbesluit (met daarin de onderzoekstaak) hierop aanpaste of aanscherpte. Van enige formele

ministeriële besluitvorming, afgestemd met en goedgevonden door de bewindspersonen, was geen sprake. Ook nadat de SG een telefonisch gesprek had met de commissievoorzitter over de interpretatie van de opdracht, werd deze interpretatie niet ter goedkeuring voorgelegd aan de minister. De bewindspersonen werden geïnformeerd, maar hen werd niet om besluitvorming gevraagd. Een 'check bij de minister' over de richting en interpretatie van de commissie-Van der Veer, zoals de commissievoorzitter het na zijn gesprek met de SG aan zijn commissie terugkoppelde, kwam er niet. Uiteindelijk werden alleen op het allerlaatste moment de contouren van het aanstaande rapport voor de minister geschetst.

Constatering 3. Dat kon gebeuren doordat het ministerie niet in actie kwam toen bleek dat de commissie-Van der Veer de opdracht niet volledig had uitgevoerd [besluitvorming rond de uitvoering].

Bij de oplevering van het conceptrapport werd duidelijk dat de commissie-Van der Veer geen onderzoek had gedaan naar werkwijzen die een causaal verband hadden met het mortierongeval in Mali, ook niet naar werkwijzen rond munitieveiligheid had gekeken en geen oordeel gaf over nalatig en/of verwijtbaar handelen. In de wetenschap dat de commissie-Van der Veer zou rapporteren op organisatieniveau, had het volgens onze commissie voor de hand gelegen de commissie-Van der Veer te bevragen op het zich onthouden van enige analyse en uitspraak met betrekking tot het systeem van munitieveiligheid. Dat was immers het systeem dat de instelling van de commissie-Van der Veer en haar taak het meest direct aanging. Zelfs gegeven de informele ministeriële goedkeuring om geen voorvallen te onderzoeken zou zo'n onderzoeksfocus welkom moeten zijn geweest. Het ministerie maakte hier geen punt van, maar gaf wel aan geen voorbeelden in het onderzoek te verwachten. Zodoende bleven ook de werkwijzen waar de OVV in zijn rapport op doelde buiten beeld. Door hier geen punt van te maken, gaf het ministerie er blijk van tevreden te zijn met een onderzoek op organisatieniveau, ook al druiste dat in tegen de grondslag van de commissie.

Het in het geheel niet adresseren van de tweede deelvraag, een waarneming die wel degelijk op het ministerie werd gedaan en als lastig uitlegbaar werd beoordeeld, had tot ingrijpen van de opdrachtgever moeten leiden. Het was immers geen interpretatiekwestie, maar het ging hier simpelweg om het niet voldoen aan de gegeven onderzoeksopdracht. Het ministerie had, wilde zij de taak alsnog uitgevoerd krijgen, hier een punt van moeten maken. Dat had gekund door de commissie erop aan te spreken, te verzoeken dit alsnog te doen (en daartoe in tijd, samenstelling en middelen te faciliteren) of door een aanvullend onderzoek alternatief te beleggen. De minister koos ervoor het probleem in het geheel niet te adresseren, het eindrapport zonder omhaal te accepteren en het onderzoek aldus aan de Kamer aan te bieden.

Zij verantwoordde de acceptatie van het rapport door aanvankelijk te verklaren dat het ministerie kennis had genomen van het feit dat de commissie-Van der Veer de vraag naar nalatig en verwijtbaar handelen uitsluitend had onderzocht op organisatieniveau en naderhand te verklaren dat zij had kennisgenomen van het feit dat de commissie de vraag naar nalatig en verwijtbaar handelen niet had onderzocht. In de ogen van onze commissie was deze verantwoording misleidend. Het 'uitsluitend op organisatieniveau' was binnen het ministerie (al vroegtijdig) bekend en in een gesprek tussen de SG en de commissie-Van der Veer op 17 november was aan de orde gekomen dat de nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie buiten beschouwing zou blijven.

Deelvraag 2. Hoe heeft het verschil kunnen ontstaan tussen de verwachtingen over het onderzoek die door minister van Defensie Hennis-Plasschaert bij de Tweede Kamer en de nabestaanden waren gewekt en het feitelijk door de commissie-Van der Veer opgeleverde onderzoeksrapport?

Constatering 4. Het verschil heeft kunnen ontstaan doordat minister Hennis-Plasschaert verwachtingen had gewekt bij de Tweede Kamer en bij nabestaanden, en het ministerie die niet helder in de opdracht aan de commissie-Van der Veer verankerde [besluitvorming rond de totstandkoming].

Volgens onze commissie mochten nabestaanden en Tweede Kamer ervan uitgaan dat de verwachtingen die minister Hennis-Plasschaert bij de Tweede Kamer en de nabestaanden had gewekt ingelost zouden worden, gegeven een heldere opdracht aan de onderzoekscommissie. Voor hen was de minister duidelijk geweest, het zou gaan om onderzoek naar individueel handelen van functionarissen dat ertoe had bijgedragen dat het ongeluk gebeurde. De verwachtingen die de minister wekte hadden betekenis in staatsrechtelijke zin, te verstaan als een toezegging van de minister.

De verantwoordelijkheid om de verwachtingen in een heldere opdracht te verwoorden lag bij het ministerie, waaronder de minister zelf. Het ministerie moest ervoor zorgen dat het instellingsbesluit vanzelfsprekend zou leiden tot een onderzoeksresultaat dat zou voldoen aan deze verwachtingen. Het instellingsbesluit deed dat niet omdat de term 'individueel' niet in de formulering van de tweede deeltaak werd opgenomen en omdat de toelichting niet onverkort duidelijk maakte dat het ging om een onderzoek naar individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen. De minister tekende het instellingsbesluit vlak voor haar debat met de Kamer, maar werd daarbij niet expliciet op het mogelijke interpretatierisico gewezen.

Constatering 5. Het verschil heeft kunnen ontstaan doordat de ambtelijke top het uiteenlopen van de verwachtingen en de invulling die het onderzoek kreeg niet onder de aandacht bracht bij de nieuwe bewindspersonen [besluitvorming rond de invulling].

Bij aanvang van hun bewindsperiode ontvingen de minister en staatssecretaris (deel uitmakend van het nieuwe kabinet) van de ambtelijke top geen informatie over het onderzoek dat de commissie-Van der Veer op dat moment aan het uitvoeren was. Daardoor bleven zij bij hun introductie ook verstoken van informatie over interne opvattingen en belevingen bij het onderzoek. Dat gold ook voor het interpretatierisico in relatie tot de verwachtingen die de minister in haar staatsrechtelijke hoedanigheid had gewekt bij de Tweede Kamer en de nabestaanden.

Als de ambtelijke top deze informatie wel zou hebben verstrekt, zou de net aangetreden minister met die kennis hebben moeten handelen. Zij had dan, immers in staatsrechtelijk opzicht dezelfde minister, alsnog de ruimte om het handelen niet individueel te hoeven bezien moeten inperken of de opdracht formeel moeten aanpassen en de Tweede Kamer en de nabestaanden hiervan op de hoogte moeten brengen. Dat zou ook hebben betekend dat de taak met betrekking tot een oordeel over nalatig en/of verwijtbaar handelen niet gemakkelijk naar de achtergrond kon worden gedirigeerd.

Evenmin werden de nieuw aangetreden bewindslieden formeel verzocht in te stemmen met een onderzoeksrichting en -interpretatie die gericht was op veiligheidsmanagement in brede zin en niet-casuïstisch van aard waren. Men werd slechts de mededeling gedaan, dat de keuze voor deze invulling ook betekende dat het onderzoek niet op persoonsniveau plaatsvond. Vervolgens werd de staatssecretaris, na eerst onvolledig te zijn geïnformeerd over de portee van het onderzoek van de commissie-Van der Veer, in positie gebracht om de Kamer in die zin te informeren, wat gebeurde (op 13 november 2017). Zodoende bedekte de ambtelijke top ten tweede male het probleem van de niet goed verankerde verwachtingen, waardoor ook in dit opzicht een 'no-way back' situatie ontstond.

Constatering 6. Het verschil heeft kunnen ontstaan doordat het ministerie, tegen beter weten in, de nabestaanden in de waan liet dat het onderzoek aan de door minister Hennis-Plasschaert gewekte verwachtingen zou (gaan) voldoen [besluitvorming rond de invulling en uitvoering].

De verontwaardiging die de nabestaanden ervoeren omdat de OVV met zijn conclusies de lezing van het OM over een bedrijfsongeval weerlegde, brak het vertrouwen in het ministerie van Defensie onmiddellijk af. Voor het ministerie was dit een werkelijkheid waarvoor het de ogen sloot. De schok van het rapport van de OVV en de daaraan gekoppelde door minister Hennis-Plasschaert uitgesproken verwachtingen en hoe daarmee naar de

nabestaanden om te gaan, waren in de gehele periode van het onderzoek vrijwel geen punt van gesprek bij de besluitvorming rond het onderzoek.

Tegen die achtergrond zijn de nabestaanden in de waan gelaten dat het onderzoek een oordeel zou opleveren over nalatig en/of verwijtbaar handelen op individueel niveau en in directe relatie tot het mortierongeval in Mali. Hoewel het gaandeweg binnen het ministerie steeds duidelijker werd dat de commissie een andere koers volgde en deze koers ook bekrachtigd werd, liet het ministerie na de gewekte verwachtingen aan het adres van de nabestaanden bij te stellen.

In tegendeel, er werd de nabestaanden een aanbod gedaan om over hun verwachtingen te praten met de bewindspersonen, nog voordat er vanuit de commissie-Van der Veer zaken in de media zouden komen, wat de nabestaanden aanvaardden. Die belofte werd niet nagekomen; het gesprek met de minister vond plaats na de publicatie van het rapport. Dat betekende dat door de nabestaanden naar de minister persoonlijk uit te spreken verwachtingen niet meer in het rapport konden worden meegenomen.

4.3 Deel 2: Reflectie

Onze commissie constateert dat het ministerie van Defensie een proces faciliteerde waarin interpretaties van onderzoeksvragen en doelstellingen van het onderzoek op subtiele maar betekenisvolle wijze verschoven en veranderden. Het ministerie liet daarbij na, en schoot daarin tekort, om de opdracht uit het instellingsbesluit en de verwachtingen die minister Hennis-Plasschaert over het onderzoek had gewekt bij de Tweede Kamer en de nabestaanden te bewaken. Terwijl het onderzoek hiervan steeds verder afdreef en buiten de kaders van de opdracht trad, werd door het ministerie als opdrachtgever niet ingegrepen terwijl richting Tweede Kamer en nabestaanden de verwachtingen ook niet werden bijgesteld. In het navolgende beziet onze commissie een vijftal relaties die rond deze constatering van onze commissie van belang zijn. Telkens schetst de commissie in het kort de betreffende interactie en geeft zij haar reflectie op hoe belangrijke spelers zich tot elkaar verhielden.

De verhouding tussen ministerie en nabestaanden

Het perspectief van de nabestaanden was in de dagen van de totstandkoming van de opdracht aan de commissie-Van der Veer een politiek thema. Vanaf de start van het onderzoek heeft het ministerie dat perspectief genegeerd. Nooit werd, kijkend door hun bril, de vraag gesteld hoe het beste om te gaan met de verwachtingen van de nabestaanden. Weliswaar was er een separaat traject gericht op begeleiding en compensatie, maar de betekenis van hun ergernis, verdriet en wantrouwen voor dit onderzoek drong op het ministerie niet door.

In de besluitvorming werd over het hoofd gezien hoe het rapport van de commissie-Van der Veer zou landen in een maatschappelijke context, gegeven de specifieke verwachtingen die er waren; het ministerie heeft hier de maatschappelijke antenne niet getoond. Voor de nabestaanden was belangrijk dat zij duidelijkheid zouden krijgen over wat er precies was gebeurd en wie daarvoor verantwoordelijk gehouden of aansprakelijk gesteld kon worden. De verwachting dat zij deze duidelijkheid zouden krijgen, was gewekt door de uitspraken van de minister. Onze commissie heeft met verbazing geconstateerd dat deze gewekte verwachtingen en de hoop op genoegdoening van de nabestaanden in de besluitvorming rondom dit onderzoek geen rol van betekenis speelden. De schok van het rapport van de OVV en de daaraan gekoppelde door minister Hennis-Plasschaert uitgesproken verwachtingen en hoe daarmee jegens de nabestaanden om te gaan, waren in de gehele periode van het onderzoek vrijwel geen punt van gesprek bij de besluitvorming rond het onderzoek. Dat heeft het vertrouwen van de nabestaanden in het ministerie van Defensie (opnieuw) geschaad. Voor onze commissie roept dat de vraag op in hoeverre het ministerie van Defensie haar maatschappelijke antenne heeft ontwikkeld, in het bijzonder richting nabestaanden, met daarbij aandacht voor de belangrijkste aspecten in het omgaan met ongevallen om voor alle betrokken partijen passende afronding te komen.

De verhouding tussen ministerie en Tweede Kamer

Het ministerie van Defensie heeft op diverse momenten contact gehad met de commissie-Van der Veer en ingestemd met de richting en interpretatie die zij koos. De interpretatie van de commissie-Van der Veer, om op 'organisatieniveau' onderzoek te doen en het individuele perspectief buiten beschouwing te laten kwam tot stand met medeweten en goedvinden van het ministerie; zij was betrokken bij de invulling van het onderzoek. Over deze werkelijkheid is het ministerie bij de aanbidding van het eindrapport aan de Tweede Kamer niet volledig geweest. Onze commissie constateert dat de Tweede Kamer hierover niet goed is geïnformeerd.

Alhoewel de overweging om de Kamer wel te informeren onderwerp van gesprek was bij de commissie-Van der Veer, kwam het als zodanig niet expliciet ter sprake op ministerieel niveau. De verantwoording van de minister dat werd 'kennisgenomen van' de interpretatie van de commissie-Van der Veer, onttrekt aan het zicht dat de richting die de commissie-Van der Veer opging in samenspraak tussen die commissie en het ministerie van Defensie was uitgezet en dat er voor het ministerie diverse (maar onbenutte) mogelijkheden tot interveniëren waren geweest. Het argument van 'kennisnemen' was oneigenlijk en verhulde dat het ministerie er bewust voor koos de woorden die minister Hennis-Plasschaert in de Tweede Kamer uitsprak als onuitgesproken te beschouwen. Ook was zij in de Kamer niet transparant, door in verdeckte taal (in het wetgevingsoverleg) te informeren over de ingeslagen koers.

De verhouding tussen de ambtelijke top en hun bewindspersonen

Bij de totstandkoming van de opdracht ontstond in de ambtelijke top een spanningsveld tussen het onverkort uitvoeren van de opdracht van de minister (vanuit politieke loyaliteit) en het handelen in wat werd gezien als het belang van de organisatie en haar medewerkers. Onze commissie kan begrijpen dat de ambtelijke top in de fase van totstandkoming van de opdracht een rol en verantwoordelijkheid nam in het beschermen van de eigen medewerkers tegen een 'blame game', een 'witch hunt' en tegen mogelijke strafrechtelijke vervolging of rechtspositionele consequenties als gevolg van een onderzoek naar nalatig en verwijtbaar handelen. Dat geldt in het bijzonder als militairen naar de frontlinie kunnen worden gestuurd en op wie het ministerie moet kunnen rekenen, vice versa. In dat opzicht leek de visie van minister Hennis-Plasschaert, opgekomen in de hectische context van grote politieke en maatschappelijke druk, onvoldoende doordacht in haar consequenties.

Feit is dat het ambtelijk argument om het onderzoek waar minister Hennis-Plasschaert om vroeg niet op die manier uit te voeren ten onrechte niet ten volle bij de minister op tafel werd gelegd. In plaats daarvan werd een oneigenlijk gelegenheidsargument gebruikt, dat leren en vooruitkijken enerzijds, en terugkijken en oordelen anderzijds, niet goed samen konden gaan. De ambtelijke top liet na de minister te adviseren over een wijze van uitvoering van onderzoek naar nalatig en verwijtbaar handelen die wél had kunnen hebben bijgedragen aan een veilige omgeving en had kunnen passen in een lerende organisatie; hoe haar visie wel in onderzoek kon worden gegoten.

Ten aanzien van de loyaliteit aan de minister merkt onze commissie op dat de ambtelijke top tijdens het onderzoek vooral loyaliteit heeft getoond aan de agenda van de (nieuw aangetreden) zittende minister, en nagenoeg niet aan de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van dé minister. Nadat minister Hennis-Plasschaert was afgetreden en het nieuwe kabinet aantrad, betekende dit dat de ambtelijke top zich wel richtte op de vraag wat het onderzoek zou betekenen voor de nieuwe bewindspersonen Bijleveld-Schouten en Visser maar daarbij de door minister Hennis-Plasschaert gewekte verwachtingen nog meer negeerde. De organisatiebelangen, het beschermen van mensen en het sturen op vertrouwen van medewerkers omwille van operationele inzetbaarheid, kwamen in lijn te liggen met nu de voorwaarts gerichte oriëntatie van de nieuwe bewindslieden die vanwege het Regeerakkoord Rutte III het ministerie van Defensie uit het dal mochten gaan slepen. Voor onze commissie, die zich bewust is van het kunnen bestaan van een nieuwe politieke context, roept dat de vraag op in hoeverre de loyaliteit aan de ministeriële verantwoordelijkheid - die verbonden is met het ambt van minister - wordt bewaakt, juist als zich een overgang voordoet naar een nieuwe ambtsdrager.

De verhouding tussen de SG en de andere leden van de ambtelijke top

Ten aanzien van het verloop van de besluitvorming is in de afgelopen jaren kritisch gewezen op het handelen van individuele ambtenaren, in het bijzonder de toenmalig SG. De suggestie dat alleen de SG verantwoordelijk was voor de manier waarop het onderzoek van de commissie-Van der Veer is uitgevoerd is niet in overeenstemming met de feiten. Er zijn geen aanwijzingen dat de besluitvorming de persoonlijke agenda van de hoogste ambtenaar op het ministerie diende. Vrijwel de gehele ambtelijke top was betrokken bij het instemmen met en bestendigen van de richting en interpretatie van de commissie-Van der Veer. Ook was er geen sprake van weerstand tegen de gang van zaken vanuit de rest van de ambtelijke top.

Dat neemt niet weg, dat de SG bij de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer verantwoordelijk was voor een proces waarin tal van zaken anders hadden kunnen en, kijkend naar het verloop, moeten worden aangestuurd. Het enkele feit dat de functionaris SG mogelijk voorwerp van onderzoek bij de commissie-Van der Veer kon zijn stond zo'n rol van meet af aan al niet toe.

Alhoewel het de SG als hoogste ambtenaar valt aan te rekenen dat vermenging optrad tussen ministerie en onderzoekscommissie, dat de bewindspersonen passief werden geïnformeerd en dat niet gevraagd werd om een oordeel over het afwijken van de onderzoeksopdracht en de gewekte verwachtingen, vindt de suggestie dat vermeend eigenstandig optreden van de SG te verklaren was uit het willen sturen uit eigenbelang geen grond. De functionaris SG was weliswaar potentieel onderwerp van onderzoek, maar deze SG was als persoon niet betrokken bij enige werkwijzen in relatie tot het ongeval en de aanloop daar naartoe. Hij had geen aannemelijk eigenbelang. De opvatting dat deze SG vanwege een bepaalde eindverantwoordelijkheid net als de CDS zijn functie had moeten neerleggen stuit op het bezwaar dat ambtelijk 'opstappen' een persoonlijke keuze is. Het enkele feit dat de CDS dat om een individuele en op grond van een zeer persoonlijk gemotiveerde keuze deed, hield voor de SG geen morele verplichting in. De staatsrechtelijke werkelijkheid is dat als de minister aftreedt vanwege een ernstig feit, zij of hij alle verantwoordelijkheid voor dat feit heeft genomen, hetgeen hier het geval was geweest.

De verhouding tussen ministerie en commissie-Van der Veer

In de ogen van onze commissie is in het onderzoek ontoelaatbare vermenging ontstaan tussen de commissie-Van der Veer en de opdrachtgever. De vermenging trad op bij het opnemen van de terms of reference van de beoogd voorzitter in de opdracht, bij het onderzoeksinterview van de commissie met de SG, rondom het opstellen en vaststellen van de nota van de commissie-Van der Veer aan respondenten, bij het leveren van inbreng bij de Q&A's ter voorbereiding op het debat van de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer en bij het meeschrijven aan de concept-

Kamerbrief van het ministerie in januari 2018. Deze vermenging maakte het mogelijk dat de grotendeels overeenstemmende preferenties van de ambtelijk opdrachtgever en de voorzitter van de commissie resulteerde in een, gegeven de onderzoeksopdracht, ontoereikend onderzoek.

In dat proces speelde ook de positie van de ambtelijk secretaris van de commissie-Van der Veer een rol. Deze moest opereren in het spanningsveld tussen het ministerie als opdrachtgever en de commissie-Van der Veer als opdrachtnemer. Volgens onze commissie bracht het ministerie in strijd met de algemene vereisten van zorgvuldig opdrachtgeverschap geen duidelijke waterscheiding aan tussen het werk als secretaris voor de onderzoekscommissie en het werk voor de HDB van het ministerie van Defensie. Door deze onzorgvuldige handelwijze bracht het ministerie één van haar *high potentials* onterecht in een kwetsbare positie.

Commissie
van onderzoek
mortierongeval Mali

**Het perspectief
van slachtoffers
en families**

Het perspectief van slachtoffers en families

Vooraf

In de aanloop naar het besluit tot instelling van onze commissie hebben de families van Henry Hoving en Kevin Roggeveld een grote rol gespeeld. Zij schreven in oktober 2022 een brief aan toenmalig minister Ollongren en minister-president Rutte, met de vraag om opnieuw onderzoek te laten doen. Ook spraken zij voorafgaand aan een debat in de Tweede Kamer, waarin over de instelling van onze commissie werd gesproken, met de minister en met Kamerleden. Hun wensen klonken door in dat debat. In haar brief bij het instellingsbesluit schreef de minister dat zij “met de commissievoorzitter [heeft] besproken dat de familie actief betrokken zal worden, uiteraard zonder daarbij afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de commissie”.¹

Vanwege deze rol en hun betrokkenheid acht onze commissie het passend om in dit rapport ook plek in te ruimen voor het perspectief van de slachtoffers en de families van Henry Hoving en Kevin Roggeveld (hierna: getroffen)² en aan wat zij hebben ervaren. Dat doen we in dit hoofdstuk. We geven hierin zo goed mogelijk hun beelden weer, zonder analyse of beoordeling door onze commissie en zonder dat dat de objectiviteit van onze beoordeling ten aanzien van de door de minister gegeven opdrachten beïnvloedt.

Getroffen door het ongeval

Op 6 juli 2016 worden de getroffen van het mortierongeval in Mali voor het leven getekend. De families van Henry en Kevin verliezen hun partner, zoon, broer of vader. Een lege plek die niet meer gevuld zal worden. De twee leden van de groep die het ongeval overleven – Mike en Kevin K³ – verliezen hun twee maten en worden zelf slachtoffer: jaren later kampen ze nog met de fysieke en mentale gevolgen. Hun dierbaren in Nederland verkeren lang in onzekerheid over hun lot, omdat communicatie met Mali is stilgelegd. De collega's van de mortiergroep die ten tijde van het ongeval in het Nederlandse basiskamp in Mali (in Gao) en in Nederland zijn, realiseren zich dat twee leden van hun groep er niet meer zijn. En ook dat als het

1 Minister van Defensie (2023, 10 februari). *Instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali* [Kamerbrief].

2 In het vervolg van dit hoofdstuk gebruiken wij “getroffen” als het om de brede groep van slachtoffers en families van Henry Hoving en Kevin Roggeveld gaat.

3 In verband met de privacy van betrokkenen gebruiken we geen achternamen. Omdat de voornaam van Kevin overeenkomt met die van één van de twee dodelijke slachtoffers, gebruiken we wel de eerste letter van zijn achternaam om de twee van elkaar te onderscheiden.

toeval een andere kant op was gevallen, dit ongeval wellicht hún was overkomen.

De naasten van Henry en Kevin komen in een achtbaan terecht. Ze krijgen het nieuws, persoonlijk, aan het eind van de middag te horen en moeten daarna snel familie en vrienden inlichten voordat het nieuws in het Achtuur-journaal breed bekend wordt. De dagen daarna zijn verwarrend, onder ander doordat onduidelijk blijft wanneer de lichamen terugkomen naar Nederland. Dat vernemen ze uiteindelijk via de media. In die dagen wordt Mike nogmaals geopereerd in Gao en daarna teruggevlogen naar Nederland. Kevin K wordt meerdere malen gehoord door de Koninklijke Marechaussee (KMar). De lange verhoren vallen hem zwaar en hij heeft het gevoel in de beklaagdenbank te zitten. Later, terug in Nederland, zullen nogmaals verhoren van beiden volgen.

Uit gesprekken die onze commissie met getroffen en voerde:

“Wat ik wel schrijnend vond, is dat je niks spontaan hoort. Gewoon een vraag: hoe gaat het? Dat komt wel bijvoorbeeld in Assen of bij de KCT, maar vanuit Den Haag helemaal niet.”

Zes dagen na het ongeval worden de kisten met de lichamen van Henry en Kevin naar Eindhoven gevlogen. Een beperkt deel van hun naasten wordt daar in allerijl naartoe gereden, om aanwezig te kunnen zijn bij de ceremoniële ontvangst met onder andere minister Hennis-Plasschaert en plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (pCDS) Rob Bauer.⁴ Ter plekke blijkt dat Henry en Kevin niet mee mogen naar huis: de lichamen moeten nog forensisch onderzocht worden.

Na de eerste schok, na de eerste dagen en weken, begint voor alle getroffen en het proces van verwerking. Een proces waarin stapsgewijs het besef én de vragen komen, over wat er is gebeurd en over wat dit nu en in de toekomst voor hen betekent. Een proces waarbij zij - zo zeggen de moeder van Henry en de vader van Kevin in een interview in het *Dagblad van het Noorden* in december 2016, als Henry en Kevin tot “Groninger van het jaar” zijn gekozen - veel steun vanuit het ministerie van Defensie ervaren, van mensen die helpen om met het verdriet om te gaan.⁵ Maar in de jaren erna gaan negatieve gevoelens over het proces een steeds grotere rol spelen. Gevoelens die hen - zo geven zij aan - hinderen in hun verwerking.

Getroffenen vinden bevestiging in eerste conclusies van onderzoek (begin 2017)

Kort na het ongeval starten verschillende onderzoeken: van de KMar, van een door het ministerie van Defensie ingestelde commissie van onderzoek (CvO) en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Voor de

4 Er konden 7 à 8 mensen mee

5 Dekker, W. (2016, 31 december). ‘Dan ga je in een hoekje staan huilen’. *Dagblad van het Noorden*. <https://dvhnl.nl/drenthe/Dan-ga-je-in-een-hoekje-staan-huilen-21887320.html>

getroffenen is één ding echter wel zo goed als zeker. Voor hen is het vrijwel uitgesloten dat het ongeval is veroorzaakt door fouten van Henry of Kevin zelf: "Het moet een defect aan het materiaal zijn geweest. Die jongens waren zo precies."⁶

Dat beeld wordt een half jaar na het ongeval bevestigd door de KMar, als die in januari 2017 op de kazerne in Assen de uitkomsten van haar onderzoek toelicht in een bijeenkomst met de families van Henry en van Kevin.⁷ Uit technisch onderzoek blijkt volgens de KMar dat het ontstekingsmechanisme van de granaat niet in orde was.⁸ De mortiergroep zelf valt niets te verwijten. Zij hebben niets verkeerd gedaan.

Bij de toelichting op hun bevindingen geeft de KMar aan dat hun dossier naar het Openbaar Ministerie (OM) gaat. Het is aan het OM om te bepalen of er mogelijk sprake is van strafbaar handelen bij het ministerie van Defensie of bij de fabrikant van de granaten en of er wordt overgegaan tot vervolging. De getroffenen wachten dit af. In de maanden daarna ontvangen ze hierover geen informatie.

Uit gesprekken die onze commissie met getroffenen voerde:

"Case coördinatie / bedrijfsmaatschappelijk werk die gelijk werden ingeschakeld en regelmatig langskwamen, daar was niks mis mee."

"Die relatie is altijd wel goed geweest. Dat was vooral in het eerste jaar, maar ik kan nu nog steeds contact opnemen."

"De casemanager heeft mij op zich altijd wel goed begeleid. Het was een aardige vent. Ik vond het altijd wel aangenaam, het contact met hem."

OVV komt tot andere conclusies (juli-september 2017)

De zomer van 2017: er is inmiddels een jaar verstreken sinds het ongeval en ieder van de getroffenen is op zijn of haar eigen manier bezig met de verwerking daarvan. Verschillenden van hen worden bijgestaan door de case-coördinatoren van het ministerie van Defensie. Veel nieuws hebben zij daarbuiten niet ontvangen. Maar dan bereiken hen berichten dat het onderzoek van de OVV in concept klaar is. De families vragen het ministerie van Defensie om inzage in het rapport, maar het ministerie kan hun dat niet geven omdat die het conceptrapport van de OVV niet met anderen mag delen. Ze informeren bij de OVV of het rapport niet in hun vakantie zal verschijnen en krijgen te horen dat publicatie pas eind september zal zijn, omdat eerst alle commentaren van het ministerie van Defensie verwerkt moeten worden. "Wat zal er dan in staan, als Defensie blijkbaar zoveel

6 Dekker, W. (2016, 31 december). 'Dan ga je in een hoekje staan huilen'. Dagblad van het Noorden. <https://dvhn.nl/drenthe/Dan-ga-je-in-een-hoekje-staan-huilen-21887320.html>

7 Slachtoffers Mike en Kevin K zijn niet uitgenodigd voor deze bijeenkomst. Door de nabestaanden is Kevin K er evenwel over geïnformeerd en er ook bij aanwezig.

8 Dekker, W. (2017, 3 oktober). "Militairen slachtoffer defecte granaat". Dagblad van het Noorden. <https://www.dekrantvantoen.nl/vw/page.do?code=DVHN&id=DVHNGS-01-001-20170310&aid=DVHN-20170310-GS01001003>

commentaar heeft?”, vragen ze zich af. Die vraag blijft hangen, omdat het antwoord nog enige tijd op zich laat wachten.

Als de publicatie nadert, worden de slachtoffers en de families van Henry en Kevin door de OVV uitgenodigd voor een presentatie over het resultaat van het onderzoek in een hotel in Groningen. Deze presentatie vindt de dag voor de publicatie plaats. Kort na de start van de bijeenkomst beginnen alle telefoons af te gaan door vele binnenkomende berichten: het rapport van de OVV blijkt al gelekt naar de media en die zoeken nu contact. De bijeenkomst wordt kort geschorst. Daarna wordt deze hervat, beginnend met een animatie waarin een reconstructie van het ongeval en de hulpverlening erna te zien is. Dat komt hard aan. Zeker voor Mike is het een confronterende boodschap, omdat de OVV in de video en in het rapport constateert dat de medische hulpverlening aan hem tekortschoot en hij maar net aan de dood ontsnapte.

Volkskrant (21-3-2018):

“Nabestaanden omgekomen militairen doen aangifte tegen Defensie: ‘Ze weten echt wel wie dit op hun geweten hebben’”

“Van een noodlottig ongeval is voor de nabestaanden geen sprake meer na het OVV-rapport. Voor hen staat vast dat mensen binnen Defensie nalatig zijn geweest en zo het leven van collega’s in het veld op het spel hebben gezet. ‘Ze hebben willens en wetens Russische roulette gespeeld met de levens van hun eigen mannen’, zegt Jan Groenbroek. Roggeveld: ‘Er zijn zoveel waarschuwingen geweest vanaf de werkvloer dat het spul niet betrouwbaar was.’”

Ook de anderen zijn geraakt. Door de video bij de start, maar vervolgens ook door de inhoud van de presentatie. De OVV komt namelijk tot andere conclusies over de oorzaak van het ongeval dan waar de getroffen en tot dan toe van uitgingen. Niet een mechanisch falen, maar een reeks van omissies in de zorg voor kwaliteit en veiligheid van de munitie gedurende aanschaf, opslag en gebruik heeft volgens de OVV geleid tot de ontploffing in de mortierbuis. En de over-all conclusie van de OVV: het ministerie van Defensie is tijdens de missie in Mali ernstig tekortgeschoten in de zorg voor de veiligheid van uitgezonden Nederlandse militairen.

Het doet het beeld bij de getroffen en van de toedracht van het ongeval en van hun contacten met het ministerie van Defensie in het voorbije jaar kantelen. Ze laten daarna dan ook kritisch van zich horen in de media: ze spreken van “dood door schuld” en willen dat de verantwoordelijken aansprakelijk gesteld worden. En ook de mensen “daarboven”. Ze laten weten dat ze daarvoor een advocaat in de arm genomen hebben. Daarnaast hebben zij ook kritiek op de minister en de top van het ministerie van Defensie, omdat die sinds de ceremoniële ontvangst van de lichamen in Eindhoven volgens hen niet meer van zich hebben laten horen.⁹ En ook

9 Redactie (2017, 19 september). Nabestaanden van de militairen in Mali stappen naar de rechter. Trouw. <https://www.trouw.nl/nieuws/nabestaanden-van-de-militairen-in-mali-stappen-naar-de-rechter~b2254b93/>

nu, net na het nieuws over de bevindingen van de OVV, hebben ze niks vernomen.

Storm in media en in Den Haag (september-oktober 2017)

Het rapport van de OVV wordt op donderdag 28 september gepubliceerd, maar het is de dag ervoor dus al in bezit van de media die er dan ook direct over publiceren. Die avond, nadat 's middags de getroffen en door de OVV zijn geïnformeerd, reageert de voorzitter van de militaire vakbond, de Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel (VBM), bij RTL Nieuws. Hij stelt dat de granaten onveilig waren en dat het ministerie van Defensie een rapport daarover "bewust genegeerd" heeft: "Dat deze mensen om het leven zijn gekomen, was niet nodig geweest."¹⁰

Na de officiële publicatie barst de mediastorm helemaal los: "Vernietigend rapport" en "Defensie schoot ernstig tekort", koppen de kranten onder meer.¹¹ Die donderdagavond geeft de minister diverse interviews en zegt zij niet te willen aftreden, maar optreden. Niet alleen de minister wordt bestookt door de media: in Groningen verschijnt bij de families pers aan de deur, om hen te vragen om hun reactie. Ze nemen zelf het heft in handen: ze gaan niet in op alle afzonderlijke verzoeken, maar gaan naar RTV Noord, waar de moeder van Henry en de vader van Kevin die donderdagavond een interview geven.

De volgende dag, vrijdag 29 september, als op het ministerie koortsachtig wordt gewerkt aan de Kamerbrief die minister Hennis-Plasschaert die dag nog wil sturen, krijgen de families de CDS, de Commandant Landstrijdkrachten en enkele officieren op bezoek. Het bezoek is bedoeld om excuses aan te bieden en aan te geven dat het ministerie van Defensie serieus met de bevindingen van de OVV aan de slag gaat. Een Defensiemedewerker koppelt later intern terug dat het een lang en goed gesprek was. Maar het exemplaar van het OVV-rapport "vol met geeltjes" dat één van de officieren bij zich draagt, wekt bij de families een ongepaste indruk. Zij hebben het idee dat de geeltjes met aantekeningen bedoeld zijn om te proberen de bevindingen in het rapport van de OVV te weerleggen. Ook de reactie op de klacht van de families dat de minister geen contact opnam, namelijk dat de minister was geadviseerd dat niet te doen omdat dat beter was, schiet in het verkeerde keelgat. "Wie zijn jullie om te bepalen wat wel of niet goed voor mij is? Dat had je minimaal kunnen overleggen",

10 RTL Nieuws (2017, 27 september). 'Defensie had dood militairen in Mali door mortierongeluk kunnen voorkomen'. <https://www.rtl.nl/nederland/artikel/3678291/defensie-had-dood-militairen-mali-door-mortierongeluk-kunnen-voorkomen>

11 Meijer, R. (2017, 28 september). *Vernietigend rapport: Defensie stelde voortgang Mali-missie boven veiligheid militairen*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vernietigend-rapport-defensie-stelde-voortgang-mali-missie-boven-veiligheid-militairen~b5b90f02/>; o.a. RTV Noord (2017, 28 september). *Defensie schoot ernstig tekort na dodelijk mortierongeluk*. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/183883/defensie-schoot-ernstig-tekort-na-dodelijk-mortierongeluk>

zo reageert één van de familieleden. Op de vraag of ze contact door de minister alsnog op prijs zouden stellen, antwoorden ze bevestigend.

Nog diezelfde avond belt de minister met de moeder van Henry en met de vader van Kevin om, net als de CDS eerder die dag deed, haar excuses aan te bieden.¹² Ook geeft ze aan dat ze spijt heeft dat ze luisterde naar het advies om geen contact op te nemen. De telefoongesprekken vinden plaats in dezelfde uren als waarin zij ook de laatste versie van de Kamerbrief goedkeurt en laat versturen. In die brief kondigt zij aan dat zij een commissie instelt die onderzoek gaat doen naar nalatig en/of verwijtbaar handelen. Maar of daarover in de telefoongesprekken is gesproken, kunnen betrokkenen zich niet meer herinneren.

Als de brief van de minister naar de Tweede Kamer gaat, is deze ook direct openbaar beschikbaar. De toezeggingen door de minister worden in de media overgenomen. De advocaat van de families van Henry en Kevin plaatst in de media vraagtekens bij het door de minister aangekondigde onderzoek: *“Het lijkt of ze daarmee tijd koopt voor haar politieke ambities en haar toekomst. Door nu ineens te komen met een ‘intern onderzoek’ passeert de minister de nabestaanden.”*¹³

De echtgenote van Henry laat in een uitzending van het tv-programma *Nieuwsuur* op zondag 1 oktober weten dat ze aangifte wil gaan doen tegen het ministerie van Defensie en een schadeclaim zal indienen.

Dan volgt op dinsdag 3 oktober het Kamerdebat over het OVV-rapport over het ongeval. De advocaat van de families laat vooraf weten: *“Wij zijn beslist niet uit op het aftreden van de minister. Dat debat laten wij aan ons voorbij gaan. Voor de nabestaanden geldt deze week mediastilte. Zij willen nu met rust gelaten worden.”*¹⁴

Dit betekent niet dat de getroffen en het debat niet volgen: dat doen ze op afstand, thuis in Groningen. Ze horen de minister onder andere zeggen dat het ongeval iedereen hard geraakt heeft, ook haar, dat ze de OVV erkentelijk is voor zijn rapport, dat de conclusies daarin hard zijn aangekomen, dat ze de onderste steen boven wil en dat ze heel begaan is met de getroffen en. Ook horen ze haar de opdracht toelichten die zij de commissie-Van der

12 NOS (2017, 1 oktober). *Excuses Hennis aan nabestaanden mortierongeluk Mali*. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2195774-excuses-hennis-aan-nabestaanden-mortierongeluk-mali>; RTVNoord (2017, 1 oktober). *Hennis biedt excuses aan aan nabestaanden Mali-militairen*. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/184042/hennis-biedt-excuses-aan-aan-nabestaanden-mali-militairen>

13 Olmer, B. (2017, 30 september). *Nabestaanden mortierslachtoffers niet blij met intern onderzoek defensie*. Dagblad van het Noorden. <https://dvh.nl/groningen/Nabestaanden-mortierslachtoffers-niet-blij-met-intern-onderzoek-defensie-22539269.html>

14 Zwerver, E. (2017, 2 oktober). *Advocaat nabestaanden Mali-militairen: ‘We wachten op gesprek Defensie’*. RTV Noord. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/184054/advocaat-nabestaanden-mali-militairen-we-wachten-op-gesprek-defensie>

Veer – de onderzoekscommissie die zij eerder die dag instelde – heeft gegeven: *“... dat ik het van essentieel belang vind dat er wordt vastgesteld wanneer er in de afgelopen tien jaar sprake is geweest van verwijtbaarheid en/of nalatigheid [...] omdat ik de accountability van groot belang vind, ook in de militaire lijn”*.¹⁵

Aan het eind van een meer dan vijf uur durend debat maakt de minister bekend dat ze aftreedt: *“Ik stel vast dat op verschillende momenten de veiligheidsrisico’s onvoldoende zijn onderkend dan wel afgewogen. Ik stel vast dat op verschillende momenten menselijk handelen en niet-handelen tezamen de context hebben gevormd voor de tragische gebeurtenissen waarbij twee van onze militairen zijn omgekomen en een derde militair zwaargewond is geraakt. Dat is onverteerbaar en hiervoor ben ik politiek verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid neem ik.”*¹⁶

Met het nog door haar ingestelde onderzoek breekt voor de getroffen en weer een nieuwe spannende periode aan waarin zij moeten afwachten wat eruit komt. Een eventuele aangifte laten ze in afwachting daarvan vooralsnog achterwege.

Radiostilte rond commissie-Van der Veer (oktober-december 2017)

Twee weken na het Kamerdebat reizen oud-minister Hennis-Plasschaert (dan Kamerlid) en de voormalige CDS Middendorp naar Groningen, om daar de getroffen te bezoeken. De voormalig minister betuigt spijt over hoe de communicatie is verlopen. De gesprekken worden als zeer positief ervaren.¹⁷ Wel uiten de families hun ongenoegen over het trage proces rond de afhandeling van hun schadeclaims: het maken van een afspraak met

Uit gesprekken die onze commissie met de nabestaanden voerde:

“Wat ik een belangrijk punt vind is dat je, wat je ziet in de mails die ik hier heb, er altijd zelf achteraan moet om antwoord te krijgen.” [Dat gaat niet vanzelf?] “Nee, of afspraken worden dan weer verplaatst. Op die manier blijf je er toch mee bezig.”

“De vaststellingsovereenkomst: daar heb ik veel moeite mee gehad, met al die cijfertjes en rare vragen bijvoorbeeld over hoe wij bij ons thuis de taken hadden verdeeld. En dat alles moet worden afgewogen en ik had geen referentiemateriaal. En ook met dat ik daar verder niet over mocht spreken. Dat heeft allemaal meegespeeld in de ‘secundaire victimisatie’. Ik wilde graag stappen maken. Instemmen met de overeenkomst heeft daar toen een rol in gespeeld. Als ik kijk wat er daarna gebeurd is, vraag ik me af of ik daar toen wel goed aan gedaan heb.”

¹⁵ Uitspraken van de minister van Defensie in *Debat over het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake het mortierongeval in Mali* (2017, 3 oktober). Tweede Kamer Der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2017A03047

¹⁶ idem

¹⁷ RTV Drenthe (2017, 28 oktober). *Hennis bezoekt nabestaanden omgekomen militairen Mali*. <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/127339/hennis-bezoekt-nabestaanden-omgekomen-militairen-mali>

juristen van het ministerie van Defensie schiet niet op. Ze geven daarbij aan dat ze een langstlopende rechtszaak willen voorkomen. Kort na het bezoek wordt een afspraak met de juristen van het ministerie van Defensie gemaakt.

Over het lopende onderzoek van de commissie-Van der Veer ontvangen de getroffen en in de maanden oktober en november geen informatie. De discussies over de invulling van de opdracht en de nota die daarover door de commissie wordt opgesteld, krijgen zij niet mee. De commissie benadert hen niet en spreekt hen niet. “De eerste keer dat we de voorzitter zagen, was [in januari 2018] in het tv-programma *Buitenhof* toen hij over het rapport werd geïnterviewd”, zo vertelden zij onze commissie.

Op 2 november 2017 vindt een gesprek plaats tussen juristen van het ministerie van Defensie, de echtgenote van Henry, haar advocaat en enkele andere ingeschakelde advocaten. Dit gesprek gaat over schadevergoedingen. Er worden vervolgafspraken gemaakt om een traject te starten om de hoogte daarvan te bepalen. Over het onderzoek door de commissie-Van der Veer wordt niet gesproken.

De nieuwe staatssecretaris van Defensie Barbara Visser heeft op 13 november 2017 een dag met twee wetgevingsoverleggen met de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer. In één van die overleggen merkt zij op dat de commissie-Van der Veer “niet zozeer op het niveau van personen, maar op het niveau van de organisatie [kijkt naar] wat er is misgegaan”.¹⁸ Het leidt niet tot vervolgvragen of reacties van de aanwezige Kamerleden en het wordt door de media niet opgepikt. Laat staan dat het de getroffen bereikt.

Na het overleg op 2 november over de schadevergoedingen verwachten de families een snel vervolg. Als dat voor hun gevoel uitblijft, doet de echtgenote van Henry hierover begin december per e-mail haar beklag bij oud-minister Hennis-Plasschaert. Die geeft haar klacht door aan de verantwoordelijken bij het ministerie. Daarop vindt op 13 december 2017 een bijeenkomst plaats van de families van Henry en Kevin, hun advocaat en de juristen van het ministerie van Defensie. De families herhalen daarin dat zij van mening zijn dat het ministerie van Defensie aansprakelijk is voor het ongeval en daarmee ook voor de schade die zij erdoor leden en lijden. Naar aanleiding daarvan wordt gesproken over mogelijke schadevergoedingen. Afsproken wordt dat het ministerie van Defensie met een voorstel zal komen.

In dat overleg op 13 december wordt ook stilgestaan bij de commissie-Van

18 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017, 13 november). *Wetgevingsoverleg van de Vaste Commissie voor Defensie met staatssecretaris van Defensie* [verslag vastgelegd op 23 november 2017.] <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2017Z11763&did=2017D33831>

der Veer, die binnenkort met een rapport zal komen. De families benoemen dat het hen gaat om "wat er is gebeurd, niet om naar de toekomst te kijken met de commissie". Dat de commissie-Van der Veer de vraag over nalatig en/of verwijtbaar handelen benadert op organisatieniveau en niet specifiek ingaat op het ongeval in Mali, wordt in de bijeenkomst niet besproken. De vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie geven wel aan dat de minister en de staatssecretaris aanbieden met hen te spreken vóór het rapport van de commissie-Van der Veer naar buiten komt.¹⁹ De families antwoorden dat ze dat aanbod graag aanvaarden. Naar aanleiding van deze bijeenkomst krijgen de families via hun advocaat per e-mail toegezegd dat zij begin januari worden geïnformeerd over het onderzoek van de commissie-Van der Veer.

Uit gesprekken die onze commissie met de nabestaanden voerde:

"Zeker met zo'n landsadvocaat. Die zien het alleen maar zakelijk."

"Toen hij een juridisch antwoord kreeg, sloeg hij [de vader van Kevin] met de vuist op tafel en zei: 'dat vroeg ik je niet, ik vraag je wat je zou doen als het jouw kind was'. Toen pas gaf ze toe dat ze ook zo gehandeld zou hebben. Dat zijn wel dingen die je raken."

Rapport commissie-Van der Veer geeft geen antwoord op vragen die bij getroffensten leven (januari 2018)

Het informeren van de families over het onderzoek van de commissie-Van der Veer vindt later plaats dan het eerder afgesproken 'begin januari'. Het gebeurt ook niet voordat het rapport openbaar wordt en is niet met de minister en de staatssecretaris. Het gebeurt op vrijdag 19 januari, de dag dat voorzitter Jeroen van der Veer in Den Haag het rapport aan minister Bijleveld-Schouten overhandigt. Die dag reist de directeur van de Directie Juridische Zaken naar Assen om met enkele collega's²⁰ het resultaat van het werk van de commissie aan de families en hun advocaat toe te lichten. Het wordt een bijeenkomst waarin de emoties hoog oplopen, als de families tot hun verrassing horen dat het rapport van de commissie geen antwoord geeft op hun vragen over nalatig of verwijtbaar handelen en dat het rapport niet specifiek gaat over het ongeval in Mali, maar in zijn algemeenheid over veiligheid bij het ministerie van Defensie. Dat het rapport daarover kritisch is, doet voor hen op dat moment niet zoveel meer ter zake.

Drie dagen later, op maandag 22 januari, bezoekt minister Bijleveld samen met de CDS Rob Bauer de families en hun advocaat, om ook met hen te spreken over het rapport van de commissie-Van der Veer. Het is opnieuw een emotionele bijeenkomst. De minister erkent de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie voor het ongeval en geeft aan dat er met hen zo snel mogelijk een 'vaststellingsovereenkomst' over de schadevergoedingen

¹⁹ Uit terugkoppeling in ochtendberaad 14 december 2017. Bron: Medewerker Bureau SG (2017, 14 december). *Ochtendberaad 14 december 2017* [e-mail].

²⁰ Medewerkers van case-coördinatie, communicatie en Juridische Zaken Landstrijdkrachten.

zal worden gesloten. En ze zegt toe dat ze de zaak (opnieuw) aan het OM zal voorleggen, met de vraag om te beoordelen of de verrichte onderzoeken strafbare feiten opleveren en, zo ja, over te gaan tot vervolging.

In de weken die volgen is er regelmatig contact tussen de juristen van het ministerie van Defensie, de landsadvocaat, de families en hun advocaat. Onderwerp van gesprek is telkens de opvolging door het OM, de inhoud van de vaststellingsovereenkomsten waarover men tot overeenstemming moet komen en de hoogte van de vorderingen. Over dat laatste blijken grote verschillen van inzicht te bestaan en de partijen komen op dit punt niet echt tot elkaar. Over de eventuele strafrechtelijke vervolging doet het ministerie van Defensie diverse keren navraag bij het OM, maar zij kan richting families niet anders melden dan dat dit aan het OM is en dat die het nog onderzoekt.

Ondertussen publiceert de advocaat van de families op 20 februari een boek over verschillende Defensiezaken waarbij hij betrokken is en waarin het ongeval in Mali een prominente rol speelt.²¹ Met de publiciteit rond dit boek vragen de families opnieuw aandacht voor hun zaak.

Nieuw onderzoek KMar na aangifte families (april 2018-februari 2021)

De families van Henry en van Kevin zijn twee maanden na het verschijnen van het rapport van de commissie-Van der Veer het wachten beu: nadat de echtgenote van Henry daarover bij het verschijnen van het OVV-rapport al sprak, voegen zij in april 2018 de daad bij het woord en doen ze aangifte bij het OM van dood door schuld. "Het wordt tijd [...] dat er koppen rollen."²²

Uit gesprekken die onze commissie met de nabestaanden voerde:

"We hebben dat onderzoek van het OM rustig afgewacht. Dat heeft heel lang geduurd. We hadden wel een familierechercheur, maar ja, als er niks te melden is, dan hoor je daar ook niet veel van."

"Uiteindelijk werden we door het OM uitgenodigd in Arnhem. Daar werd ons door de Officier van Justitie en nog 2 of 3 mensen verteld dat ze niet over gingen tot vervolging. En daarmee was het voor hun klaar, blijkbaar: we hoefden er niets op te zeggen en het persbericht stond al klaar. Toen we toch vragen stelden hadden we niet het gevoel dat ze ons serieus namen."

21 Het boek *Dood door eigen vuur* (2018) is geschreven door Charles Sanders in samenwerking met advocaat Michael Ruperti.

22 Righton, N. & Misérus, M. (2018, 21 maart). *Nabestaanden omgekomen militairen doen aangifte tegen Defensie: 'Ze weten echt wel wie dit op hun geweten hebben'*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nabestaanden-omgekomen-militairen-doen-aangifte-tegen-defensie-ze-weten-echt-wel-wie-dit-op-hun-geweten-hebben~bb00e59c/>

Ook de door de minister toegezegde vaart achter de afhandeling van de schadeclaims leidt niet tot snelle genoegdoening. In april wordt in de media bericht dat de families zich diep gekwetst voelen door het aanbod van het ministerie van Defensie en de houding van hun gesprekspartners. In brieven aan minister Bijleveld-Schouten schrijven de families van Henry en Kevin over de "kille, zakelijke en afstandelijke" houding van juristen en ambtenaren. "Naast alle ellende komt dit er gewoon bij."²³ Op vragen van de media laat het ministerie van Defensie weten:

*"We kunnen hun verdriet niet wegnemen, maar het laatste dat Defensie wil is dat hun enorme verdriet nog groter en zwaarder wordt door ons handelen. Zoals eerder gezegd is Defensie aansprakelijk en nemen we onze verantwoordelijkheid in de schadeloosstelling van de directe nabestaanden. We zijn met elkaar in gesprek en willen dat graag blijven."*²⁴

Na de aangifte van de families start de KMar een nieuw onderzoek naar de toedracht van het mortierongeval. Het onderzoek duurt bijna drie jaar. Drie jaar waarin de getroffen – weer – in spanning afwachten wat de uitkomst zal zijn. De uitkomst is voor hen echter onbevredigend: in februari 2021 meldt het OM aan de families dat het op basis van het onderzoek van de KMar niet zal overgaan tot vervolging. De reden die het OM geeft is dat er onvoldoende zekerheid is over de oorzaak van het ongeval om een strafrechtelijke vervolging te kunnen starten. *"Belangrijk vraagpunt bleef of de oorzaak lag in een productiefout, of dat ook de wijze van opslag en vervoer heeft bijgedragen aan de verslechtering van de granaat. Het tweede feitenonderzoek, waarbij het OM een buitenlandse expert heeft betrokken, heeft hier ook geen definitief uitsluitel over gegeven."*²⁵

Na tweede OVV-rapport en twee reportages van Argos kondigt minister nieuw onderzoek aan (september 2021-oktober 2022)

In 2021 wordt bekend dat twee viaducten in Groningen naar Henry en Kevin zullen worden vernoemd, als eerbetoon. Ondertussen dient zich een volgende wending aan. Het onderzoeksprogramma Argos heeft de hand weten te leggen op de door de KMar samengestelde onderzoeksdossiers en maakt hierover een uitzending in september 2021. Daarnaast stelt het programma diverse vragen aan de OVV, onder meer over de aanvullende

23 Thijssen, W., Righton, N. & Feenstra, W. (2018, 24 april). *Nabestaanden omgekomen militairen Mali woedend op Defensie vanwege 'kille' houding en 'beschamende schadevergoeding'*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nabestaanden-omgekomen-militairen-mali-woedend-op-defensie-vanwege-kille-houding-en-beschamende-schadevergoeding~b06e4698/>

24 idem

25 Nieuwsbericht OM (8 februari 2021). *Feitenonderzoek naar mortierongeval in Mali krijgt geen strafrechtelijk vervolg*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/02/08/feitenonderzoek-naar-mortierongeval-in-mali-krijgt-geen-strafrechtelijk-vervolg>

onderzoeken die in de dossiers zijn vermeld. Naar aanleiding van deze vragen en de onderzoeken waarnaar verwezen wordt, heropent de OVV in januari 2022 haar onderzoek. In het rapport dat vervolgens in augustus 2022 verschijnt, blijft de OVV bij zijn oorspronkelijke lezing: de raad ziet geen reden om zijn conclusies te herzien. Dit is voor de families reden om – inmiddels zes jaar na het overlijden van Henry en Kevin – via een zogenoemde artikel 12-procedure bij het Gerechtshof een klacht in te dienen tegen het OM omdat het niet tot vervolging is overgegaan. Daarmee willen zij het OM ertoe bewegen dat alsnog te doen.

Kort daarna, op 8 oktober 2022, brengt Argos een tweede reportage met de titel *Het Defensieonderzoek dat er niet mocht komen*,²⁶ waaraan ook de moeder van Henry en de vader van Kevin meewerken. Het programma zet vraagtekens bij de handelwijze van de top van het ministerie van Defensie rondom het onderzoek van de commissie-Van der Veer. Het is aanleiding voor vragen in de Tweede Kamer aan de minister van Defensie op dat moment, Ollongren. Het debat daarover wordt gevoed door een voorafgaand gesprek van de minister en Kamerleden met de families. En door de brief die de moeder van Henry aan de minister en aan de minister-president schreef, mede namens de andere familieleden.

Passage uit de brief aan minister-president Rutte en minister Ollongren:

“Hierbij wil ik u beiden vragen om alsnog onderzoek te doen naar nalatig en verwijtbaar handelen van medewerkers in de organisatie van Defensie zoals minister Hennis destijds heeft opgedragen. Hierop is de commissie van der Veer ingesteld maar die heeft, door toedoen van hoge ambtenaren binnen het departement, afgeweken van de oorspronkelijke opdracht. Zoals in de onderzoeken is blootgelegd zijn er in Den Haag toch wel heel veel dingen goed fout gegaan.”

“Wij kunnen niet verder op deze manier, ons verdriet is geparkeerd door de strijd voor gerechtigheid. We weten dat we onze kinderen niet terugkrijgen, maar willen wel dat diegenen die daaraan hebben bijgedragen hun straf niet ontlopen. Dit zijn wij aan onze jongens verplicht, die hun leven hebben gegeven voor de vrijheid van ons allemaal.”²⁷

Het daaropvolgende debat leidt tot de instelling van onderhavige commissie. Hiermee breekt voor de getroffen en een nieuwe fase aan, met een nieuwe commissie, opnieuw gesprekken en opnieuw spanning over de

26 Argos (2022, 8 oktober). *Het Defensieonderzoek dat er niet mocht komen*. <https://argos.vpro.nl/artikelen/het-defensieonderzoek-dat-er-niet-mocht-komen->

27 Groenbroek, G. (2022, oktober). *Brief aan Rutte en Ollongren*. <http://downloads.vpro.nl/4kv5jtltnvapw-source.docx>

uitkomsten. Een fase waarvan alle betrokkenen hopen dat deze uiteindelijk leidt tot een positieve bijdrage aan het verwerkingsproces.

De positie van de gewonde slachtoffers

In het voorgaande is op sommige plekken gesproken over “getroffenen” (waarmee bedoeld werd op de slachtoffers en de families samen) en op veel plekken alleen over “families”. De twee directe slachtoffers, de leden van de mortiergroep die fysiek en mentaal gewond raakten bij het ongeval, waren in de beschreven gebeurtenissen in het vervolg op het ongeval namelijk soms wel betrokken, maar vaak ook niet: zij waren niet uitgenodigd bij de terugkoppeling van de KMar van de uitkomsten van hun eerste onderzoek in januari 2017, niet bij het bezoek van de CDS, Commandant Landstrijdkrachten en hun gevolg kort na het verschijnen van het OVV-rapport en niet bij de voorlichting door de directeur Juridische Zaken bij het verschijnen van het rapport van de Commissie-Van der Veer. Ook bij het bezoek van minister Bijleveld-Schouten direct daarna waren zij niet uitgenodigd. Toen één van hen daar wel bij aanwezig was, werd hij er – naar eigen zeggen – op gewezen dat die bijeenkomst eigenlijk niet voor hem bedoeld was.

De psychisch gewonde militair voelde zich lang niet erkend als slachtoffer. Aanvankelijk werd hij ook niet als zodanig benoemd in de berichtgeving. Later werd dat hersteld en werd hij alsnog benoemd. Zeven jaar na het ongeval kregen beide slachtoffers alsnog het draaginsigne gewonden.

Weer aan het werk gaan verliep moeizaam:

“De begeleider vanuit MGGZ²⁸ vond dat ik zo snel mogelijk weer aan de slag moest in de mortiergroep. Toen ik zei dat ik dat niet zag zitten zolang de oorzaak van het ongeval niet duidelijk was, zei hij dat hij dan niks voor me kon doen. Later kreeg ik een jobcoach en startte ik in een leerwerktraject, maar dat voelde alsof ze me probeerden te lozen uit het bedrijf. Ik werd ziek en kreeg telkens een half jaar verlenging van mijn contract.”

Negen jaar na dato worstelen ze nog dagelijks met de gevolgen:

“Ik ben ongeveer drie jaar geleden uit dienst gegaan, omdat mijn casemanager aangaf dat mijn schade-afhandeling sneller zou gaan als ik uit dienst zou gaan. Ik ben toen flink achteruitgegaan in inkomen. Ik ben 80-100% afgekeurd, maar ik heb aangegeven dat ik verwacht dat ik nog wel aan het werk kan komen. Hierdoor willen ze mijn schade nog niet afhandelen, waardoor ik dus eigenlijk gestraft word voor het feit dat ik nog wil kunnen werken. Doordat ik niet meer in dienst ben, kan ik geen hypotheek krijgen om een huis te kopen met mijn vriendin. Ik heb Defensie gevraagd een voorschot te geven of garant te staan, maar dat willen ze

28 MGGZ = Militaire Geestelijke Gezondheidszorg

niet. Ik kan dus niet verder, zolang ik niet uitbehandeld ben. Achteraf gezien had ik liever in dienst gebleven, dan had ik nu wel een hypotheek kunnen krijgen. Ik heb [...] geadviseerd in dienst te blijven, want dat de afhandeling sneller en beter loopt als je uit dienst bent, klopt dus niet."

Hun ervaringen raken aan datgene wat recent door de Veteranenombudsman en de Algemene Rekenkamer – nogmaals – werd geconstateerd: deze concluderen dat de procedure voor afhandeling van schade te lang duurt, belastend en stressvol is voor veteranen en de communicatie onvoldoende afgestemd is op de behoeften van veteranen.^{29,30} Daar komt het afscheid moeten nemen van het werk en het verlies van het kameraadschap bij en daar bovenop in het geval van het mortierongeval de onrust van de onderzoeken in de afgelopen negen jaar.

"Het kost mij veel energie door de nasleep ervan: de onderzoeken die hebben gelopen en nog steeds lopen. Ik merk dat ik volledig ontregeld raak door de onderzoeken en door de manier waarop Defensie er mee is omgegaan. Ik wil dat het volledig afgesloten kan worden en dat Defensie uiteindelijk alles op de juiste manier met mij kan afsluiten."

Nawoord

Tijdens het onderzoek heeft onze commissie regelmatig gesproken met een groep van nabestaanden en slachtoffers. Onze gesprekken met hen gaven inzicht in de ervaringen die zij door de jaren heen met het ministerie van Defensie hebben gehad. Hoewel dit formeel niet tot onze onderzoeksoopdracht behoort, achten wij het van belang om op basis van deze ervaringen en gesprekken twee aanbevelingen mee te geven.

Blijf ook voor gewonde militairen een zorgzame werkgever

De militairen die bij het ongeval van 6 juli 2016 gewond raakten, werken tot op de dag van vandaag aan hun herstel. Hoewel er vooruitgang is, ervaren zij nog steeds de zware last van het ongeval. Onze aanbeveling vraagt op twee punten nadrukkelijk aandacht:

- **Behoud van verbondenheid.** Militairen ervaren hun werk als deel uitmaken van een grote militaire familie. Het afhankelijk van elkaar zijn, het samen oefenen, op missie gaan, in gevaarlijke situaties moeten handelen maakt dat er een hechte onderlinge band en een diep gevoel van verbondenheid ontstaat. Voor gewonde militairen kan het verlies van deze verbondenheid extra pijnlijk zijn. De beide gewonden van het mortierongeval geven aan dat zij het onrechtvaardig vinden dat zij, juist door hun inzet en verwondingen, het gevoel hebben geen plek meer te hebben binnen het ministerie van Defensie. Wij bevelen aan

29 Veteranenombudsman (Den Haag, 11 februari 2025). *Rapport 2025/001: Tijdig, transparant en toegewijd, een vervolgonderzoek naar de behandeling van letselschadeclaims van veteranen.*

30 Algemene Rekenkamer (Den Haag, 11 februari 2025). *Focus op schadevergoedingen voor veteranen.*

om gewonde militairen, indien zij dat zelf wensen, in principe in dienst te houden en hen te begeleiden naar een passende rol binnen de organisatie. Geef gewonde militairen de zekerheid dat ze, ook in hun specifieke omstandigheid, niet worden losgelaten.

- **Versnelling van de afhandeling.** We constateren – met de Militaire Ombudsman en de Algemene Rekenkamer – dat de afhandeling van de materiële nasleep van het ongeval veel tijd in beslag neemt en daardoor herstel in de weg staat. In de situatie van het mortierongeval is sprake van een doorlooptijd van de materiële afronding van meer dan 9 jaar. Dat is veel te lang en werkt herstel tegen. Wij bevelen aan dat de verantwoordelijken voor de afhandeling de ruimte en bevoegdheden krijgen om voortvarend besluiten te nemen en oplossingen te bieden die aansluiten bij de wensen van het slachtoffer.

Luister naar nabestaanden, wees eerlijk en toon betrokkenheid

Een organisatie die belast is met de zwaarmacht van de natie moet voorbereid zijn op situaties waarin gewonden of doden vallen. Dit vraagt niet alleen om training en verantwoord materieel, maar ook om zorgvuldige omgang met nabestaanden en gewonde militairen.

Onze commissie constateert dat nabestaanden in de eerste periode na het ongeval doorgaans tevreden waren over de wijze waarop het ministerie van Defensie hen hielp het verlies te verwerken. Die tevredenheid betrof in het bijzonder de vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie die regelmatig contact opnamen: casemanagement en de collega's van de eenheid. Toen vervolgens de OVV tot andere conclusies kwam dan het ministerie van Defensie zelf en kritisch was over de handelswijze van het ministerie, verdween het vertrouwen in openheid en eerlijkheid. Van het hogere niveau en de politiek werd afstand en een gebrek aan betrokkenheid ervaren. De daaropvolgende juridische en materiële afwikkeling werd vaak als kil, strikt en weinig empathisch ervaren. Hierdoor kwamen de nabestaanden verder af van een afwikkeling waarin men kon berusten. Aldus ontstond een cocktail van ingrediënten waardoor de ontevredenheid en het wantrouwen toenam. Dit vormde een extra psychische belasting.

We constateren dat nabestaanden geholpen zijn als vanaf het begin naar hen en naar wat zij nodig hebben geluisterd wordt en als het ministerie van Defensie daarin zo goed mogelijk tegemoetkomt. Wij bevelen daarom aan om te zorgen voor:

- voldoende ruimte en bevoegdheid voor casemanagement om passende hulp te bieden;
- zichtbare en blijvende betrokkenheid van hogere echelons en de minister, waar gewenst;
- open, eenduidige en zo volledig mogelijke communicatie, ook als de boodschap pijnlijk is.

Commissie van onderzoek mortierongeval Mali

Deelrapport 2

Nalatig en verwijtbaar handelen bij werkwijzen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 99

1.1	Aanleiding en onderzoekstaak	99
1.2	Onderzoek en onderzoeksaanpak	100
1.3	Onderzoekskader	103
1.4	Leeswijzer	105

Hoofdstuk 2 Feitenreconstructie 106

2.1	Inleiding	106
2.2	Periode 1: Verwerving en ingebruikname	106
2.2.1	Verwerving	106
2.2.2	Levering en beproeving	118
2.2.3	Onderhoud, uitgifte en vrijgave	124
2.3	Periode 2: Kwaliteitsbewaking tot missie Mali	130
2.3.1	Overzicht: wat gebeurde er na de vrijgave met de granaten, tot aan de missie in Mali?	131
2.3.2	Verstrekkingen	131
2.3.3	Incidenten	133
2.3.4	Beproevingen	137
2.3.5	Retour munitie	138
2.3.6	Achtergrond: Typeclassificatie van munitie in de periode van 2006 - 2014	140
2.4	Periode 3: Inzet van de granaten in Mali	143
2.4.1	Vorbereiding van de missie	144
2.4.2	Advies, besluit en plannen	144
2.4.3	Missie in Mali	154

Hoofdstuk 3 Analyse en beoordeling 188

3.1	Inleiding	188
3.2	Periode 1: Verwerving en ingebruikname	188
3.2.1	Individueel nalatig handelen	188
3.2.2	De context van het risicogerelateerd handelen	204
3.2.3	Individueel verwijtbaar handelen	208
3.3	Periode 2: Kwaliteitsbewaking tot de missie Mali	214
3.3.1	Individueel nalatig handelen	214
3.3.2	De context van het risicogerelateerd handelen	221
3.3.3	Individueel verwijtbaar handelen	224
3.4	Periode 3: Inzet van de granaten in Mali	226
3.4.1	Individueel nalatig handelen	226
3.4.2	De context van het risicogerelateerd handelen	234

3.4.3	Individueel verwijtbaar handelen	237
-------	--	-----

Hoofdstuk 4 Slotbeschouwing **239**

4.1	Nalatig en verwijtbaar handelen in risicoperspectief	239
4.2	Accident waiting to happen	239
4.3	Topambtelijk leidinggeven	240

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoekstaak

Op 6 juli 2016 vond in Mali, waar Nederland deelnam aan de VN-missie Minusma, tijdens een schietoefening met een mortier een dodelijk ongeval plaats. Twee Nederlandse militairen kwamen om het leven en één militair raakte zwaargewond. Een vierde militair, die het ongeluk voor zijn ogen zag gebeuren, liep mentaal ietsel op. Na het ongeval startten verschillende onderzoeken, waaronder een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV, september 2017).

De OVV concludeerde (2017 en bij herhaling in 2022) dat de fatale explosie van de mortiergranaat het gevolg was van een combinatie van drie factoren: tekortkomingen in het ontwerp van de schokbuis, opslag van de granaat onder ongecontroleerde condities en het gebruik van de granaat bij een te hoge temperatuur.¹ De ongevalsgranaat bevond zich volgens de OVV in ongewapende stand op het moment van afvuren. Ook constateerde de OVV ernstige tekortkomingen in de zorg voor de veiligheid van Nederlandse militairen tijdens de missie in Mali.

Minister van Defensie Hennis-Plasschaert nam de conclusies en aanbevelingen van de OVV over en besloot nader onderzoek in te stellen. Zij stelde hiervoor begin oktober 2017 de commissie-Van der Veer in. Deze commissie kreeg onder meer de taak "een oordeel te geven in hoeverre er op enigerlei moment sprake is geweest van nalatig en/of verwijtbaar handelen". De commissie-Van der Veer koos evenwel ervoor deze taak buiten beschouwing van haar onderzoek te laten en rapporteerde in algemene zin over veiligheidsmanagement bij het ministerie van Defensie.²

Om de vraag van minister Hennis-Plasschaert alsnog beantwoord te krijgen, stelde minister van Defensie Ollongren in februari 2023 een nieuwe onderzoekscommissie in: de 'commissie van onderzoek mortierongeval Mali' (hierna 'onze commissie') onder leiding van Peter den Oudsten. Onze commissie kreeg tot taak:

-
- 1 De minister van Defensie onderschreef bij herhaling de conclusies over de oorzaak van het ongeval van de OVV. De OVV beschreef deze conclusies in het initiële OVV-rapport over het mortierongeval in Mali (2017) en het rapport van het door de OVV zelf heropende onderzoek (2022).
 - 2 Wij hebben de besluitvorming binnen het ministerie van Defensie rond het verloop van dit onderzoek in deelrapport I in beeld gebracht.

- te onderzoeken of en hoe eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali kan worden vastgesteld (deelopdracht a);
- indien individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen kan worden vastgesteld, te beoordelen in hoeverre en op welke wijze hiervan sprake is geweest (deelopdracht b).

Over deze opdracht aan onze commissie gaat dit deelrapport.

1.2 Onderzoek en onderzoeksaanpak

Hoe heeft de commissie onderzoek gedaan?

Onze commissie achtte het mogelijk onderzoek te doen naar individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen en heeft om eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen te kunnen vaststellen en beoordelen, gekozen voor een risicobenadering.³ Kort gezegd, er is gekeken welke functionarissen door welk individueel handelen risico's hebben geïntroduceerd, vergroot of in stand gehouden waardoor het ongeval zou kunnen zijn ontstaan. Daarbij vormden de werkwijzen die konden worden afgeleid uit het OVV-onderzoek het uitgangspunt voor onze analyse, immers overgenomen door het ministerie van Defensie.⁴

Met het hanteren van de risicobenadering kozen wij ervoor alle relevante handelingen die in risicoperspectief hebben bijgedragen aan het kunnen ontstaan van het ongeval in kaart te brengen en te beoordelen. Daarmee wordt het voor de minister van Defensie en de nabestaanden ook meer in detail duidelijk hoe de opeenvolgende risico's zijn ontstaan. Deze wetenschap geeft de nabestaanden het inzicht waar zij al lange tijd om vroegen en geeft het ministerie van Defensie de gelegenheid om werkwijzen rond munitieveiligheid van toen te bezien in het licht van de huidige manier van werken.

Wij hebben het risicogerelateerd handelen beoordeeld door te kijken naar normoverschrijding en, gegeven de verantwoordelijkheid, het te verwachten professionele gedrag van een functionaris. Onze beoordeling van hun

3 Zouden wij de voorkeur hebben gegeven aan een juridische benadering, dan had dat alleen gekund als wij uit het OVV-rapport onomstotelijk hadden kunnen afleiden welk handelen precies de oorzaak van het ongeval was en welk handelen in oorzakelijk opzicht niet als hoogst onaannemelijk viel te kwalificeren. Feit is dat de OVV zijn conclusies formuleerde met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid en daarbij zonder verdere causaliteitsduiding wees op een oorzakelijk samenstel van meerderlei handelen ('de werkwijzen'). Gegeven deze feitelijkheid, was een onomstotelijke causale analyse onuitvoerbaar.

4 Met het ministerie van Defensie bedoelen wij het geheel van organisaties en eenheden, en niet slechts het kerndepartement.

handelen betreft de context waarin dat handelen plaatsvond, omwille van een zorgvuldige en evenredige toets op individuele grondslag. Om die reden hebben wij nauwlettend beoordeeld of en in hoeverre men als individueel functionaris in de context waarin men handelde redelijkerwijs anders had kunnen handelen.

Voor het beantwoorden van de vraag vanuit een risicobenadering, was het nodig om onderzoek te doen naar werkwijzen die lang geleden en over een lange periode hadden plaatsgevonden. De onderzoeksperiode beslaat immers een periode van tien jaar (2006-2016) en het onderzoek kijkt maximaal negentien jaar terug. In die periode was een groot aantal functionarissen betrokken. Mogelijk zou niet iedereen in staat zijn onze commissie te woord te staan en hun herinneringen konden door de tijd vertekend zijn. Bovendien kon voor het onderzoek relevante documentatie mettertijd verloren zijn gegaan of niet meer te benaderen zijn. In de praktijk bleek de beschikbaarheid van informatie inderdaad begrensd en kon onze commissie niet over alle relevante onderzoeksgegevens beschikken. Toch was het materiaal waarover wij wel konden beschikken van zodanige kwaliteit en omvang, dat wij in staat waren ons onderzoek uit te voeren en tot beoordeling te komen.

Hoe heeft onze commissie het onderzoek vanuit de risicobenadering uitgevoerd?

Om, gegeven de ons opgedragen taak en met als uitgangspunt de conclusies van de OVV, vanuit risicoperspectief tot een vaststelling en beoordeling van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen te komen, heeft onze commissie zich de centrale onderzoeksvraag gesteld: *was er sprake van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali? Zo ja, in hoeverre en op welke wijze was dat het geval?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft onze commissie gekeken naar het handelen van functionarissen vanaf het moment van behoeftestelling en aanschaf van de granaten tot en met het moment van het mortierongeluk in Mali. Dit handelen vond, zoals hiervoor aangegeven, plaats in een periode van tien jaar, waarin in thematisch en contextueel opzicht drie duidelijk te onderscheiden perioden te identificeren zijn: de verwerving en ingebruikname van de granaten, de kwaliteitsbeheersing van de granaten tot aan de missie Mali en de inzet van de granaten tijdens de missie Mali. Deze perioden zijn zowel in onze feitenreconstructie als in onze analyse aangehouden.⁵

5 Onze commissie hanteert daarmee een andere indeling dan de OVV. De OVV onderscheidt drie 'achtereenvolgende fasen': aanschaf, opslag en gebruik. De Onderzoeksraad concludeert dat 'omissies in de zorg voor kwaliteit en veiligheid van de munitie gedurende de drie achtereenvolgende fasen van aanschaf, opslag en gebruik tezamen de context hebben gevormd waarbinnen het ongeval heeft kunnen plaatsvinden'. Onze commissie beziet 'onderscheiden

In onze risicobenadering moeten we ons afvragen welke handeling welk risico met zich meebracht (het risicogerelateerd handelen), in de zin dat dit handelen een evidente bijdrage leverde aan het introduceren, in stand houden of vergroten van een aanmerkelijk risico.

- Van een aanmerkelijk risico is sprake als het munitie-artikel (de 60 mm granaat) volgens de geldende veiligheidsvoorschriften beschikbaar is voor gebruik terwijl het volgens de geldende veiligheidsvoorschriften niet kon worden ingezet voor het doel waarvoor het bestemd was en/of een significant gevaar opleverde bij opslag, vervoer of gebruik. Met deze formulering kiest onze commissie ervoor telkens vast te stellen of de kwaliteit en veiligheid van de munitie in ernstige mate in het geding was, ongeacht wie op enig moment met de granaten moest omgaan.
- Telkens wanneer naar ons inzicht sprake was van een aanmerkelijk risico, hebben wij die omstandigheid geduid als 'kantelmoment'. Een kantelmoment zien wij als een moment waarna door eenieder mocht worden vertrouwd op de kwaliteit en veiligheid van het munitie-artikel, terwijl in feite een aanmerkelijk risico bestond ten aanzien van opslag, transport of gebruik van de betreffende granaten.
- Onze commissie bedoelt met 'evidente bijdrage' dat een handeling aantoonbaar en noemenswaardig heeft bijgedragen aan het introduceren, in stand houden of vergroten van een aanmerkelijk risico.

Vervolgens beoordelen wij het risicogerelateerd handelen van direct betrokken functionarissen en stellen wij vast of er sprake was van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen. Eerst stellen wij per periode en daarbinnen per aanmerkelijk risico (kantelmoment) vast of er bij het individueel handelen sprake was van nalatig handelen. Daar waar dat het geval was, stellen wij de vervolgvraag of dat individueel nalatig handelen ook als verwijtbaar handelen kan worden betiteld.

Wij stellen ons aldus vanuit risicoperspectief steeds drie vragen:

- had van de betrokken functionaris, gegeven zijn (haar) risicogerelateerd handelen, ander gedrag verwacht mogen worden op basis van professionele normen en autoriteit ('nalatig handelen')?
- Had(den) de functionaris(sen), gelet op de context waarbinnen het handelen plaatsvond (in alle redelijkheid) anders kunnen en moeten handelen ('verwijtbaar handelen')?
- Als het antwoord op de vorige vraag 'nee' is, stellen wij ons de vraag welke functionaris dat mogelijk wel had kunnen en moeten doen, primair kijkend naar leidinggevende(n) in de hiërarchische lijn.

perioden' waarbinnen het handelen in de voor die periode kenmerkende context wordt beoordeeld en waarbinnen de omissies waarop de OVV duidt in die context konden ontstaan en aan de orde waren. Tegelijk constateren wij dat in de gehele tijdsperiode na de verwerving sprake was van gebruik en opslag en er daarom wat ons betreft geen sprake is van achtereenvolgende fasen.

- Bij de beoordeling van de mogelijke verwijtbaarheid van het nalatig handelen steunen wij op een contextuele toets waarin dat handelen in de betreffende periode plaatsvond. Dit is relevant omdat deze context de mogelijkheden voor functionarissen om anders te handelen zou kunnen beperken, ook al week hun handelen af van de norm en droeg het bij aan risico's met de munitie.

1.3 Onderzoekskader

Welke invulling geeft onze commissie aan belangrijke begrippen?

In de opdracht van minister Ollongren en ons beoordelingskader worden enkele centrale begrippen genoemd die onze commissie als volgt heeft omschreven:

- *Werkwijzen* gaan over de manier waarop men te werk is gegaan. Minister Hennis-Plasschaert zegt in haar Kamerbrief onderzoek toe "naar de werkwijzen die de door de OVV geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt".⁶ Ook minister Ollongren noemt de rapporten van de OVV waarvan onze commissie gebruik kan maken.⁷ Op basis van deze uitingen baseert onze commissie de selectie van te beoordelen handelingen.
- *Handelen* gaat zowel over gedrag dat heeft plaatsgevonden als over gedrag dat achterwege bleef (voor zover relevant voor de beoordeling).
- *Individueel handelen* gaat over het handelen van een specifieke functionaris. Dit betekent dat onze commissie heeft onderzocht welke functionaris eventueel nalatig en/of verwijtbaar heeft gehandeld en als daarvan sprake is geweest, in hoeverre en op welke wijze.⁸
- *Nalatig handelen* stellen wij vast als het handelen van een functionaris een bijdrage heeft geleverd aan het introduceren, vergroten of in stand houden van een risico, terwijl van de functionaris ander handelend gedrag verwacht had mogen worden op basis van (professionele) normen en autoriteit.
- *Verwijtbaar handelen* stellen wij vast als het nalatig handelen van de functionaris plaatsvond in een context waarin de functionaris gelet op alle omstandigheden, in alle redelijkheid, anders had kunnen en moeten handelen.

⁶ Minister van Defensie (2017, 29 september). *OVV-rapport 'Mortierongeval Mali'* [Kamerbrief].

⁷ Minister van Defensie (2023, 10 februari). *Instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali* [Kamerbrief].

⁸ De commissie richt zich op het handelen van functionarissen, niet op personen. Het is mogelijk dat in de onderzochte periode dezelfde functie is vervuld door meerdere personen.

Hoe is onze commissie te werk gegaan?

Naar het ontstaan van het mortierongeval is al uitgebreid onderzoek gedaan. Als basis voor het onderzoek is onze commissie uitgegaan van de onderzoeksrapporten van de OVV (2017 en 2022), inclusief de onderliggende onderzoeken van TNO. Daarnaast is informatie gebruikt uit het rapport van de Commissie van Onderzoek (CvO), een intern Defensieonderzoek naar aanleiding van het mortierongeval. Ook heeft onze commissie gebruik gemaakt van de onderzoeken van het Openbaar Ministerie (OM), inclusief het daarin onderliggende onderzoek van een onafhankelijke Britse expert.

Vanwege de aard van de vraag was het nodig om diepgaand inzicht te verkrijgen in de gebeurtenissen en handelingen rondom de betreffende mortiergranaat, inclusief de context waarin die zich afspeelden. Daarom heeft onze commissie, naast het bestaande onderzoeksmateriaal, aanvullend onderzoek gedaan. Daarvoor heeft onze commissie een uitgebreide documentenstudie verricht, gesprekken gevoerd en bijeenkomsten georganiseerd.

Onze commissie heeft ernaar gestreefd over zo volledig mogelijke (schriftelijke) informatie te kunnen beschikken. Wij hebben bestaande openbare informatie gebruikt en het ministerie van Defensie verzocht ons additionele gegevens te verstrekken. Het gaat onder meer om e-mailwisselingen tussen functionarissen, vergaderverslagen, beleidsnotities en overzichtsdocumenten. Naast schriftelijke informatie, heeft onze commissie relevante systeemdata kunnen inzien.

Daarnaast heeft onze commissie onderzoek uitgevoerd door tientallen gesprekken te voeren met bewindspersonen en (oud)medewerkers van het ministerie, inclusief militairen. Daarbij zij opgemerkt dat onze commissie enkele personen vanwege overlijden of om gezondheidsredenen niet meer heeft kunnen spreken.

Tot slot heeft onze commissie rondom specifieke thema's op verzoek briefings ontvangen van het ministerie van Defensie (over de munitieketen en de besluitvorming bij militaire operaties) en de OVV, en organiseerden we een bijeenkomst met experts om inzicht te krijgen in de vormen van 'druk' (denk aan missiedruk of hiërarchische druk) die zich tijdens de onderzoeksperiode voordeden bij het ministerie van Defensie.

Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in de bijlagen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt, op basis van onze documentenstudie, een reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen en handelingen rondom de mortiergranaat, in de periode 2006-2016. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van het feitenmateriaal, om tot een beoordeling te komen van eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen. Hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing van onze commissie en geeft een antwoord op de door ons gestelde onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 2 Feitenreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van feitelijke gebeurtenissen, in het bijzonder handelingen, die samenhangen met de verwerving, de kwaliteitsbewaking en de veiligheid van een partij mortiergranaten waarvan de ongevalsgranaat deel uitmaakte. Deze partij 60 mm HE-mortiergranaten werd geleverd door de Bulgaarse firma Arsenal 2000 JSCo.⁹ De reconstructie beschrijft de periode 2006-2016, vanaf de verwerving van de gehele partij tot en met het voortijdig exploderen van de ongevalsgranaat in Mali. Deze reconstructie is ingedeeld in drie perioden, die grotendeels chronologisch op elkaar volgen maar soms enige overlap hebben:

Periode 1: Verwerving en ingebruikname, waarbinnen de 60 mm HE-mortiergranaten zijn verworven, beproefd en vrijgegeven voor gebruik (paragraaf 2.2).

Periode 2: Kwaliteitsbewaking tot missie Mali, waarbinnen 60 mm HE-mortiergranaten voor verschillende doeleinden zijn verstrekt en er ook diverse incidenten zijn geweest en meldingen met betrekking tot deze granaten zijn gedaan (paragraaf 2.3).

Periode 3: Inzet tijdens de missie in Mali (2013-2016), waarbinnen wordt besloten de 60 mm HE-mortiergranaten als benodigd materieel mee te nemen naar Mali en de granaten vervolgens tijdens de missie in Mali zijn beheerd, opgeslagen, getransporteerd en gebruikt (paragraaf 2.4).

2.2 Periode 1: Verwerving en ingebruikname

Deze periode van de reconstructie begint bij het ontstaan van de behoefte aan munitie voor de Hotchkiss-Brandt (HB) mortier. Vervolgens komt de verwerving en levering van de betreffende mortiergranaten aan bod, gevolgd door uitgevoerde inspecties en beproevingen, en tot slot de ingebruikname en vrijgave van de mortiergranaten. De verschillende gebeurtenissen en handelingen staan in chronologische volgorde weergegeven.

2.2.1 Verwerving

In 2002 start de deelname van Nederland aan de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. Deze vredesmacht die door de

⁹ Hierna 'de firma Arsenal'.

NAVO wordt geleid, heeft als opdracht de Afghaanse autoriteiten bij te staan bij de handhaving van de openbare orde. Daarnaast zet ISAF zich in voor wederopbouwprojecten.¹⁰ Tussen april 2005 en april 2006 is als onderdeel van ISAF de Special Operations Task Group Afghanistan actief met als taak om verkenningen uit te voeren en inlichtingen te verzamelen. Deze taakgroep bestaat uit leden van het Korps Commandotroepen (KCT) en Special Forces-teams van het Korps Mariniers.¹¹ Het 'commandomortier', van het type 60 mm HB, is normaliter in gebruik bij het Korps Mariniers.¹² Sinds begin 2006 gebruikt in Afghanistan ook het KCT van de Landmacht het HB-mortier.¹³ De Landmacht leent daarvoor munitie uit de voorraad van het Korps Mariniers.

In februari 2006 stemt de Tweede Kamer in met Nederlandse deelname aan de Task Force Uruzgan (TFU). Dit betekent dat het aantal Nederlandse militairen in Afghanistan wordt uitgebreid naar ongeveer 1.350 militairen.¹⁴ Deelname aan TFU, in combinatie met de al in Afghanistan verschoten 60 mm mortiermunitie, leidt in mei 2006 tot een aanvullingsbehoefte van de munitie vanuit de Landmacht.¹⁵ Het Korps Mariniers heeft onvoldoende voorraad om de eigen behoefte en die van de Landmacht af te dekken. Daarnaast moet de door de mariniers uitgeleende munitie op termijn door de Landmacht worden geretourneerd. Daarom verzoekt het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) in juni 2006 de Defensie Materieel Organisatie (DMO) 60 mm mortiermunitie te verwerven ten behoeve van operationele inzet, opleiding en training en de veiligheidsvoorraad.¹⁶ Naast een behoefte

10 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (2011, 28 september). *Bestrijding internationaal terrorisme (27.925)*; brief regering; *Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010* [Kamerbrief, 27 938, nr. 336].

11 Nederlands Veteranen Instituut (2024, 13 juni). *Afghanistan*. Geraadpleegd op 19 mei 2025 via <https://www.nlveteraneninstituut.nl/missie/afghanistan/#:~:text=Tussen%20april%202005%20en%20april,en%20het%20verzamenen%20van%20inlichtingen>.

12 Hierna 'het HB-mortier'.

13 De behoefte van de Landmacht van begin 2006 is door de CDS geaccordeerd.

14 Nederlands Instituut voor Militaire Historie (z.d.). *Nederlands aandeel in International Security Assistance Force (ISAF)*. Geraadpleegd op 19 mei 2025 via <https://www.nimh.nl/themas/tijdslijn-militaire-geschiedenis-van-nederland/encyclopedie-internationale-vredesoperaties/international-security-assistance-force-isaf/nederlands-aandeel>

15 Op dat moment worden in Afghanistan 60 mm HE-mortiergranaten van fabrikant TDA gebruikt, gefabriceerd in de jaren '70 en '80. Uit een ROOT verslag uit 2008 blijkt dat door het Advies- en Assistentie (A&A)-team in 2007 in Afghanistan drie partijen van deze granaten uit 1979, 1981 en 1989 zijn geblokkeerd voor gebruik. Ook blijkt uit dit verslag dat deze munitie is verstrekt met vier deelladingen in plaats van met twee deelladingen. TFU heeft opdracht gekregen om proefschoten uit te voeren om daarmee in Nederland te kunnen bepalen of de blokkering kon worden opgeheven, en om de munitie terug te confectioneren naar twee deelladingen. Er was ook munitie uit 1995 aanwezig (lot BT 95-03, met twee deelladingen). Munitie van oudere lots had vaak vier deelladingen plus een supercharge (vijfde lading).

16 Directie Operationele Ondersteuning, Afdeling Materieel Logistiek, sectie PL&Bdrv (Staf Commando

aan Smoke (SMK) en Illuminating (ILL) granaten, gaat het om een behoefte aan 25.664 High Explosive (HE) granaten.

Start verwerving

Binnen de DMO gaat een projectteam verwerving aan de slag. Het team is samengesteld uit medewerkers van verschillende afdelingen binnen de DMO. Het bestaat uit een projectmanager, een technisch documentalist en een verwerper. De projectmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project binnen de gestelde kaders en functionele aansturing van het team. De technisch documentalist heeft als taak het verzamelen en beoordelen van documentatie over de munitie, het samenstellen van het dossier en de technische ondersteuning van het team. De verwerper (senior contract manager) is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de verwervingsstrategie en het voeren van de onderhandelingen.¹⁷

Het projectteam verwerving stelt in juli 2006 een verwervingsplan op voor de aanschaf van 60 mm Smoke (rook) (SMK), Illuminating (licht) (ILL), en High Explosive (hoog explosief) mortiermunitie (brisant, HE).¹⁸ In het verwervingsplan is vermeld: "De verwerving van de HE zal meer tijd in beslag nemen aangezien voor de 60 mm mortiermunitie HE eerst een programma van eisen (PvE) geschreven dient te worden en de munitie eventueel getypeclassificeerd dient te worden alvorens deze uitgegeven kan worden".¹⁹ Typeclassificatie heeft als doel om de grootst mogelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat munitieartikelen die worden ingevoerd gekwalificeerde explosieve stoffen bevatten en gedurende hun hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt zijn om te worden gebruikt waarvoor zij zijn bestemd.²⁰

Het blijkt dat de oorspronkelijke leverancier, de firma Expal, de rook- en lichtgranaten kan leveren. In de annex bij het verwervingsplan staat dat concurrentie stellen voor deze granaten zeer veel tijd in beslag neemt

Landstrijdkrachten) (2006, 5 juni). *Nota aan DMO/C-Munitiebedrijf m.b.t. Behoeftestelling 60 mm mortier munitie*.

17 Defensie Materieel Organisatie (2006, 1 september). *Handboek Verwerving Defensie (Aanwijzing SG/A 919)* [intern document].

18 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Verwervingsplan inzake levering van 60 mm mortiermunitie t.b.v. Uruzgan* [interne memo].

19 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij verwervingsplan 60 mm mortiermunitie* [intern document]. Onze commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat dit PvE is opgesteld.

20 Typeclassificatie is te allen tijde vereist, en kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Het ministerie van Defensie kan zelf een typeclassificatieprogramma uitvoeren of kwalificatiedocumenten opvragen van een NAVO-land dat de munitie voert, en die beoordelen. Bron: Ministerie van Defensie, Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave).

omdat er op de markt geen rook- en lichtgranaten beschikbaar zijn die een typeclassificatie op het Nederlandse wapen hebben ondergaan.^{21,22} Ook wordt opgemerkt dat typeclassificeren van rook- en lichtgranaten bij concurrentiestelling zeer veel tijd in beslag gaat nemen vanwege achterstanden en de geringe capaciteit bij de Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (ABWM), onderdeel van het Munitiebedrijf.²³ In de annex bij het verwervingsplan staat dat het niet wenselijk is beide soorten granaten in concurrentie te verwerven, gezien het spoedeisende karakter.²⁴

De oorspronkelijke leverancier van HE-granaten, de firma TDA, voert de HE-granaat niet meer in haar assortiment. Daarom moet de HE-granaat wel in concurrentie worden verworven. In de annex bij het verwervingsplan staat dat de ambassades in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten worden aangeschreven met de vraag of deze landen de betreffende munitie voeren en of deze munitie daar getypeclassificeerd is.²⁵

Levenscyclusbeschrijving

De technisch documentalist van het projectteam verwerving stelt in augustus 2006 een levenscyclusbeschrijving (LCB) op voor de te verwerven HE-granaten. Deze wordt op 23 augustus 2006 door het hoofd van de sectie Munitie vastgesteld.²⁶ Een LCB beschrijft de verwachte levenscyclus van een munitieartikel, inclusief het beoogde gebruik en de opslag- en

21 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij verwervingsplan 60 mm mortiermunitie* [intern document].

22 Wat suggereert dat de in het verleden door de firma Expal geleverde rook- en lichtgranaten wel getypeclassificeerd zijn.

23 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij verwervingsplan 60 mm mortiermunitie* [intern document].

24 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij verwervingsplan 60 mm mortiermunitie* [intern document].

25 Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij verwervingsplan 60 mm mortiermunitie* [intern document].

26 Defensie Materieel Organisatie, Landsystemen, Afdeling Wapensystemen en Munitie, Sectie Munitie (2006, 23 augustus). *Levenscyclusbeschrijving CTG 60 mm High Explosive for mortar HB* [intern document]. De levenscyclusbeschrijving is gebaseerd op Annex A uit het AOP-15, de NATO-richtlijn voor het beoordelen van veiligheid en geschiktheid van munitie. NATO/PFP (2009, april). *Guidance on the assessment of the safety and suitability for service of non-nuclear munitions for NATO armed forces*.

gebruiksomstandigheden.²⁷ Het is noodzakelijke informatie om te kunnen typeclassificeren.²⁸ In de LCB²⁹ wordt onder andere opgenomen dat:

- de munitie zal worden gebruikt door de Koninklijke Landmacht ('ISAF (Uruzgan)') en de Koninklijke Marine ('Korps Mariniers');
- de minimaal acceptabele levensduur van het artikel tien jaar moet zijn (in het document wordt daarbij verwezen naar de STANAG 2895³⁰);
- de maximum geplande levensduur vijftien jaar moet zijn (in het document wordt daarbij verwezen naar de STANAG 2895);
- wordt voorgesteld na één jaar en bij ongeveer zes maanden voor het einde van de garantieperiode een garantieonderzoek uit te voeren;
- er geen intervallen voor periodiek onderzoek en periodieke inspecties worden vastgesteld (afwijkend van de voorschriften in het Handboek Kwaliteitsbewaking van Munitie en de voorloper van dit handboek³¹);
- de kwaliteit van de munitie bewaakt wordt via zogenoemde TB-Mun-005-meldingen³²;
- de munitie opgeslagen zal worden in klimaatzones A1 tot en met C2 ("tussen -46°C en +71°C"), waarbij maximaal drie jaar onder de zwaarste omstandigheden, en de munitie ook in deze klimaatzones gebruikt zal worden ("tussen -46°C en +49°C excl. zoninstraling. Met zoninstraling vooralsnog +63°C").

Amerikaans contact

Geen van de aangeschreven landen blijkt te kunnen voorzien in de Nederlandse behoefte. Voor de Verenigde Staten onderhoudt de Nederlandse verwervingsofficier (VWO) contact met het Amerikaanse

27 De termen 'granaat', 'schot', 'de munitie' en 'het munitieartikel' hebben in dit rapport dezelfde betekenis.

28 Ministerie van Defensie, Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document].

29 Defensie Materieel Organisatie, Landsystemen, Afdeling Wapensystemen en Munitie, Sectie Munitie (2006, 23 augustus). *Levenscyclusbeschrijving CTG 60 mm High Explosive for mortar HB* [intern document].

30 Deze NAVO-standaard uit 1990 beschrijft 11 verschillende klimaatcategorieën om onderscheidende types klimaat op land en zee te representeren. De standaard benoemt per categorie de meteorologische omstandigheden als temperatuur en luchtvochtigheid, als ook de omstandigheden waar tijdens opslag en transport rekening mee moet worden gehouden. Bron: Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (1990, 15 februari). *STANAG 2895 (Edition 1)*.

31 Koninklijke Landmacht, Directie materieel (1997, oktober). *VI MUN-018/5* [intern document].; Defensie Materieel Organisatie (2008, 29 september). *Handboek kwaliteitsbewaking van munitie (HB 9-200)* [intern document].

32 Wat betekent: op basis van meldingen van gebruikers over problemen die men in de praktijk ervaart. Bron: Koninklijke Landmacht, Directie Materieel (1997, oktober). *Verzorgingsaanwijzingen voor 4^e Onderhoudsniveau KL V en Munitie-technici (VI-MUN-018/5)* [intern document].

leger.³³ Op 17 augustus 2006 meldt het Amerikaanse leger aan de VWO dat de Verenigde Staten geen HE-granaat voert die gekwalificeerd is voor het Nederlandse HB-mortier, en dat men vermoedt dat de druk van de Amerikaanse munitie hiervoor te groot zou zijn.³⁴

Het Amerikaanse leger informeert ook bij één van zijn leveranciers, General Dynamics Ordnance and Tactical Systems (GD-OTS). De vraag aan GD-OTS is of de door Nederland gevraagde HE-granaten wellicht door GD-OTS geleverd kunnen worden, ofwel via Foreign Military Sales (FMS), ofwel via Direct Commercial Sales.³⁵ GD-OTS geeft aan dit bij verschillende licentiehouders na te gaan. Het Amerikaanse leger stelt de Nederlandse VWO hiervan op de hoogte.

Op vrijdag 8 september 2006 informeert GD-OTS zijn contactpersoon bij het Amerikaanse leger dat het onmogelijk blijkt een fabrikant te vinden die nog HE-granaten beschikbaar heeft die gemaakt zijn voor het HB-mortier.³⁶ Een HE-granaat die wél snel beschikbaar is, in hun ogen compatibel is en het dichtst erbij in de buurt komt, is een mortiergranaat gemaakt voor het Hirtenbergermortier. Deze granaat is onder licentie geproduceerd in Europa door een ISO-geaccrediteerde fabrikant. GD-OTS informeert het Amerikaanse leger over een aantal details van de granaat, waaronder dat hij beschikt over een schokbuis type: "Fuze M52B3 M6-N Impact and SQ".^{37,38}

33 De verwervingsofficier is een Nederlandse militair die werkzaam is op de Nederlandse ambassade in de VS, en die op verzoek vanuit Nederland ten aanzien van Nederlandse verwervingsactiviteiten contacten onderhoudt met krijgsmacht van de VS, in dit rapport aangeduid als het Amerikaanse leger. De verwervingsofficier heeft direct contact met het projectteam verwerving.

34 US Army (2006, 17 augustus). *Need for 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

35 Het verschil is dat FMS een geprotocolleerde verwervingsprocedure via het Amerikaanse leger is, terwijl het bij DCS gaat om een rechtstreekse inkoop bij GD-OTS. Bron: Afdeling Materieelbeleidsadvies en Internationale Coördinatie (Defensie Materieel Organisatie) (2007, 10 april). *Handboek Foreign Military Sales Defensie*.

36 US Army (2006, 8 september). *Need for 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

37 US Army (2006, 8 september). *Need for 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

Schokbuis (Amerikaans Engels: 'Fuze') Volgens CAT-UXO, een gemeenschap die informatie biedt over explosiegevaaren met als doel om incidenten met explosieven te voorkomen, is M52B3 is een Amerikaanse schokbuis en bestaat de M6-N als Russische en Chinese schokbuis. Bron: Collective Awareness to UXO (CAT-UXO) (z.d.). *M52 Fuze*. M6 Fuze (Russian). M6 Fuze (Chinese) te raadplegen via <https://cat-uxo.com/explosive-hazards/fuzes/m52-fuze>. <https://cat-uxo.com/explosive-hazards/fuzes/m-6-fuze-russian>. <https://cat-uxo.com/explosive-hazards/fuzes/m-6-fuze-chinese>. Dit suggereert dat de munitie in twee versies gefabriceerd is: zowel met een Amerikaanse schokbuis M52B3 als met de schokbuis M6-N Impact and Super Quick. Dit komt overeen met de technische informatie van de firma Arsenal; daar wordt als schokbuis aangegeven: Impact SQ - FPDSQ2 M6-N, M52-B3.

38 Wanneer in dit rapport de term 'buis' wordt gebruikt, wordt de schokbuis bedoeld en niet de schietbuis van het mortier (in het militair taalgebruik worden beide termen zonder onderscheid gebruikt).

Nadere informatie

De technisch documentalist van het projectteam verwerving vraagt eind september 2006 via de VWO om nadere informatie over de granaten en het Hirtenbergermortier. Deze informatie heeft hij nodig om te kunnen bepalen of de munitie inderdaad te gebruiken is in het HB-mortier dat door de Nederlandse krijgsmacht wordt gebruikt. Op vrijdag 6 oktober 2006 mailt GD-OTS de VWO technische informatie over het Hirtenbergermortier, waarvoor granaten uit voorraad leverbaar zouden zijn.³⁹ De informatie bevat gegevens over onder meer specificaties, druktests en het gebruik van deelladingen.⁴⁰ GD-OTS geeft in de e-mail aan dat een Hirtenbergerlicensie uit Bulgarije, de firma Arsenal, 37.017 HE-granaten uit voorraad kan leveren. Ook meldt GD-OTS dat zij al duizenden mortiergranaten van deze leverancier onder FMS naar Afghanistan hebben geleverd, dat zij tot op heden nog geen problemen met hun munitie hebben ondervonden en dat zij de leverancier als *"highly responsive and responsible"* beschouwen.

Daarnaast geven zij aan dat Nederland waarschijnlijk een bezoek aan de firma Arsenal kan brengen om de munitie te bekijken en dat waarschijnlijk geregeld kan worden dat aldaar schietproeven worden gedaan.⁴¹ Op 18 oktober 2006 stuurt GD-OTS via het Amerikaanse leger de VWO een e-mail met in bijlage documenten die betrekking hebben op de *"specifications and dimensions"* van de granaat.⁴² In deze e-mail wordt aangegeven dat de granaat het schokbuis type FPDSQ2 bevat.⁴³ Ook is, met verwijzing naar twee STANAG-normen, aangegeven dat de granaat geschikt is voor klimaatzone A2 t/m C2, met een temperatuurbereik voor opslag, transport en gebruik van -46°C tot +63°C.⁴⁴

Proefschieten

De VWO reageert vervolgens op 20 oktober 2006 dat Nederland 100-150 granaten wil ontvangen, omdat de granaten die in beeld zijn verschillen van

39 GD-OTS (2006, 6 oktober). *Urgent requirement 60 mm HE mortar ammunition* [e-mail].

40 GD-OTS (2006, 6 oktober). *Urgent requirement 60 mm HE mortar ammunition* [e-mail].

41 GD-OTS (2006, 6 oktober). *Urgent requirement 60 mm HE mortar ammunition* [e-mail].

42 US Army (2006, 18 oktober). *Netherlands – 60 mm Mortar Ammunition Requirement (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

43 In de eerste e-mail van GD-OTS (GD-OTS (2006, 8 september). *Need for 60 mm mortar ammunition*) staan twee typen schokbuis genoemd. In de e-mail van 18 oktober wordt alleen nog de FPD SQ2 schokbuis genoemd.

44 De minimum- en maximumtemperatuur die hier genoemd wordt, is anders dan de informatie van de producent van de schokbuis (ARCUS), die een temperatuurbereik hanteert van -50°C tot +50°C (bron: ARCUS (z.d.). *M-6 Fuze*). Ook is het temperatuurbereik anders dan de informatie van de firma Arsenal in het *Material Safety Data Sheet* die een opslag adviseert tussen -35°C en +30°C (bron: Arsenal (z.d.). *Material Safety Data Sheet*).

de granaten die Nederland voert.⁴⁵ Daartoe wil Nederland proefschieten met één deellading in plaats van met twee. GD-OTS reageert op 21 oktober 2006 per e-mail dat het verkrijgen van de benodigde 150 granaten geen probleem is, maar ervoor nog wel wat moet worden uitgezocht.⁴⁶ Dat gaat om een *commercial issue*, een *regulatory issue*, en een logistieke aangelegenheid. Uiteindelijk worden de gevraagde 100-150 granaten niet geleverd en vindt de beoogde schietproef niet plaats voorafgaande aan de koop.⁴⁷

Temperatuur

In dezelfde e-mail vraagt de VWO in reactie op het temperatuurbereik van de granaat: *"PS: [naam GD-OTS]: climatic zone A1 (+71 Celsius) was excluded. We need the ammunition for Afghanistan. Do you see that as a problem?"*⁴⁸ Hierop reageert de vertegenwoordiger van GD-OTS dat zijn firma al duizenden stuks aan het Afghaanse leger heeft geleverd en dat aan hen geen enkel incident gerapporteerd is, ook al zijn de Nederlandse standaarden natuurlijk wel hoger dan die van het Afghaanse leger. De vertegenwoordiger van GD-OTS schrijft daarnaast: *"The +71C requirement is extremely high and I believe this would be a function of storage conditions, rather than ambient. Perhaps the rounds could be accompanied with a waiver concerning temperature to your troops on the ground?"*⁴⁹

Richtlijnen projectmanager

Naar aanleiding van de uitwisseling tussen de VWO en GD-OTS geeft de projectmanager van het projectteam verwerving in een interne e-mail binnen het Munitiebedrijf aan dat er een vertaalslag moet worden gemaakt om de richtmiddelen van het mortier en de te leveren granaten op elkaar te laten aansluiten.⁵⁰ Dit is een zogenoemde 'conversie', die binnen het Munitiebedrijf moet worden onderzocht. Op grond daarvan kan een conversietabel worden opgesteld. Ook geeft hij aan dat wellicht een "functioneerproef/drukmeting op met name hoge temperatuur" nodig is.

45 Netherlands Army (2006, 20 oktober). *Netherlands – 60 mm Mortar Ammunition Requirement (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

46 GD-OTS (2006, 21 oktober). *Netherlands – 60 mm Mortar Ammunition Requirement (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

47 Onze commissie heeft geen antwoord kunnen vinden op de vraag waarom deze levering van de 100-150 granaten niet heeft plaatsgevonden, en (dus) ook niet kunnen vaststellen waarom de beoogde schietproef niet heeft plaatsgevonden.

48 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 20 oktober). *Netherlands – 60 mm Mortar Ammunition Requirement (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

49 GD-OTS (2006, 21 oktober). *Netherlands – 60 mm Mortar Ammunition Requirement (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

50 Projectmanager van het projectteam verwerving (2006, 20 december). *Voorbereiding AVB 60 mm munitie* [e-mail].

Ook benadrukt hij het spoedshalve karakter. Hij betitelt de verwerving als een *"fast track procurement"* en legt uit dat gezien de vereiste spoed wordt gewerkt aan een FMS-case, "waarbij via USA de munitie wordt verkregen met een zeer korte levertijd".⁵¹

Letter of Request

Op 14 november 2006 stuurt de VWO een *Letter of Request* (LOR) naar het Amerikaanse leger.⁵² Hierin vraagt Nederland de Amerikanen formeel om een aanbod voor levering van de door GD-OTS aangeboden granaten. De VWO merkt het volgende op: *"the rounds have to be in the Netherlands for shipment to Afghanistan no later than January 31, 2007"*. Daarbij wordt de specificatie van de munitie letterlijk overgenomen uit de e-mail van 8 september 2006, waarin informatie wordt verstrekt over de schokbuis van het type M52B3 M6-N Impact and SQ.^{53,54}

Nederland neemt in het verzoek op dat het Amerikaanse leger gelooft dat het Hirtenbergermortier, waarvoor de granaten gelicenseerd zijn, een kopie is van het HB-mortier: *"USASAC was unable to find any within the current databases of the Joint Munitions Command (JMC). The closest one is the 60 mm HE ammunition for the M6C Hirtenberger Commando Mortar, produced under license, and which JMC believes was a copy of the original HB unit"*.⁵⁵

Nederland verzoekt in de LOR om een *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) voor 37.017 HE-mortiergranaten, met de gewenste documentatie, waaronder typeclassificatiedocumenten en het *Material Safety Data Sheet*. Het verzoek is om uiterlijk 15 december 2006 een LOA beschikbaar te hebben voor ondertekening en de granaten vóór 26 januari 2007 gereed voor verzending naar Nederland te hebben.

Op 20 november 2006 stelt het Amerikaanse leger per e-mail een aantal vragen naar aanleiding van de LOR.⁵⁶ Eén van de vragen gaat over de

51 Projectmanager van het projectteam verwerving (2006, 20 december). *Vorbereitung AVB 60 mm munitie* [e-mail].

52 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 14 november). *LOR for LOA 60 MM Mortar Ammunition High Explosive* [intern document].

53 US Army (2006, 8 september). *Need for 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

54 Hieruit leidt onze commissie af dat Nederland geen expliciete keuze heeft gemaakt tussen de twee schokbuizen. Onze commissie constateert verschillende informatie over de te leveren schokbuis (twee typen schokbuizen in de e-mail van 8 september 2006 en een andere schokbuis in de e-mail van 21 oktober 2006) en heeft geen aanwijzingen gevonden dat dit onderwerp van gesprek is geweest.

55 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 14 november). *LOR for LOA 60 MM Mortar Ammunition High Explosive* [intern document].

56 US Army. (2006, 20 november). *URGENT, LOR for LOA 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

hoeveelheid gevraagde granaten in relatie tot de leveringsdatum van 26 januari 2007. Wil Nederland de granaten nog hebben als GD-OTS deze niet op de gewenste leverdatum beschikbaar heeft? De VWO antwoordt dezelfde dag dat de vraag om alle 37.017 granaten uiterlijk 26 januari te leveren, gebaseerd is op informatie van GD-OTS dat deze dan beschikbaar zijn. Wanneer GD-OTS de granaten niet tijdig beschikbaar heeft, dan heeft Nederland niet zoveel keus omdat er geen alternatieven zijn. Feitelijk heeft Nederland eind januari 2007 11.353 granaten nodig, en het restant eind juni 2007, aldus de VWO.⁵⁷

Letter of Offer and Acceptance

Op 12 december 2006 volgt vanuit de Amerikaanse overheid een LOA voor het leveren van de granaten.⁵⁸ Daarbij wordt aangegeven dat het om “*non standard ammunition*” gaat dat niet in gebruik is bij het Amerikaanse leger. Er is vermeld dat de Amerikaanse overheid de kwaliteit en veiligheid van de munitie niet kan garanderen en dat de ‘*contractor*’ verantwoordelijk is voor alle technische ondersteuning. Ook is opgenomen dat de munitie compatibel zal zijn met het HB-mortier. In de LOA is opgenomen welke documenten Nederland zal ontvangen. Vanwege de gewenste leverdatum van de munitie eind januari 2007, verloopt het aanbod op 29 december 2006. In de LOA is de schokbuis niet nader gespecificeerd.⁵⁹

Financiering

Medio december blijkt dat de DMO problemen heeft met het beschikbaar krijgen van het budget voor de granaten, zowel voor de rook- en licht-granaten, als de HE-granaten.⁶⁰ De projectmanager stuurt op 14 december 2006 een e-mail aan de behoeftesteller van de Landmacht, waarin hij aangeeft dat het dossier voor de verwerving van de *Smoke* en *Illuminating* afgekeurd is teruggekomen, omdat de financiën binnen de Commandant der Strijdkrachten (CDS) niet bekend/gepland waren.⁶¹ Hij stelt dat de FMS-case alleen doorgang kan vinden indien de financiële vraagstukken positief zijn opgelost. De financiering van de HE-granaten stuit op de vraag welk budget aanspreekbaar is, gezien het feit dat een deel van de

57 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 20 november). *URGENT, LOR for LOA 60 mm mortar ammunition (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

58 *Letter of Offer and Acceptance (LOA)* (2006, 12 december).

59 STANAG 4187 schrijft onder meer voor dat een schokbuis (‘fuzing system’) twee onafhankelijke beveiligingen tegen onbedoeld scherpstellen dient te hebben. (Bron: Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (2006, 9 maart). *STANAG 4187 (Edition 4)*.)

60 Projectmanager van het projectteam verwerving (2006, 14 december). *Financiële problemen en vertraging aanschaf 60 mm mortier munitie* [e-mail].

61 Projectmanager van het projectteam verwerving (2006, 14 december). *Financiële problemen en vertraging aanschaf 60 mm mortier munitie* [e-mail].

granaten voor een buitenlandse missie zal worden gebruikt.^{62,63} Later in dezelfde e-mailwisseling, op 14 december 2006, geeft de VWO aan hoe het verdere proces zal verlopen als niet voor 29 december akkoord zal worden gegeven.⁶⁴

In de dagen erna wordt de financiering alsnog op orde gemaakt.⁶⁵ Op 20 december 2006 gaat een fax naar Washington waarin het hoofd van de afdeling Verwerving Systemen de VWO verzoekt om de LOA te ondertekenen en voor de afhandeling te zorgen.⁶⁶ Met het ondertekenen van de LOA op 21 december 2006 is de aanschaf afgerond. Op 28 december 2006 informeert de VWO het Amerikaanse leger dat de Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie (DVVO) de munitie zal ophalen in Bulgarije.⁶⁷

Aanvraag beproeving

Op 24 januari 2007 doet de projectmanager van het projectteam verwerving een aanvraag voor een beproeving met als doelstelling: "analyseren veilig schieten mortier met munitie "Bulgarije" en 'opstellen conversietabel'".⁶⁸ In hetzelfde beproevingsformulier wordt opgemerkt: "Ten behoeve van het opstellen van deze conversietabel en wellicht een beperkte functioneerproef/drukmeting op met name hoge temperatuur is ondersteuning van ABWM noodzakelijk."⁶⁹

Aanvullende voorwaarden

Op vrijdag 2 februari 2007 volgt een e-mail vanuit het Amerikaanse leger, waarin deze Nederland verzoekt te bevestigen dat de Nederlandse regering

62 Projectmanager van het projectteam verwerving (2006, 18 december). *Financiering 60 mm munitie* [e-mail].

63 Ook is het de projectmanager nog onduidelijk wie er mandaat heeft om akkoord te geven op het werken met een conversietabel voor de 'dracht'.

64 De VWO geeft in een e-mail het volgende aan: "Mocht onverhoopt niet voor 29 december de LOA getekend worden dan verloopt de offerte en wordt levering naar achteren geschoven, inclusief de tijd die nodig is voor nieuwe onderhandelingen (kan overigens heel snel). Wat daar de operationele en financiële consequenties van zijn kan ik niet inschatten". Bron: Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 14 december). *Vraag CLAS over 60 mm granaten* [e-mail].

65 DAOG (2006, 18 december). *RE: financiering 60 mm munitie* [e-mail].

66 Hoofd Afdeling Verwerving Systemen (2006, 20 december). *Bevestiging LOA* [fax].

67 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2006, 28 december). *NE-B-WZA (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

68 *Beproeivingsformulier* (2007, 24 januari) [intern document].

69 *Beproeivingsformulier* (2007, 24 januari) [intern document].

zich bewust is van een aantal in de e-mail genoemde condities en deze ook accepteert.⁷⁰ Het Amerikaanse leger geeft aan dat:

- al het materiaal nieuw is;
- de munitie is geproduceerd door de firma Arsenal op basis van Bulgaarse specificaties;
- GD-OTS gelooft dat de munitie veilig en volledig compatibel is met het 60 mm HB-mortier dat Nederland in bezit heeft, maar dat zij dat niet kan garanderen;
- de granaat is gekwalificeerd in het Hirtenbergermortier, dat erg lijkt op het HB-mortier;
- voor zover GD-OTS weet, de granaat nooit eerder met een HB-mortier is afgevuurd en dat de granaat is geselecteerd door Nederland, gebaseerd op hun *"assessment of weapon similarity and the ammunition specification supplied by Arsenal 2000 (manufacturer of the ammunition)"*.

Op woensdag 7 februari 2007 antwoordt de VWO het Amerikaanse leger dat de verwerver van het projectteam verwerving bevestigd heeft dat de Nederlandse overheid zich bewust is van deze voorwaarden en deze aanvaardt.⁷¹

Beproeving en vrijgave-advies

De munitie wordt door de firma Arsenal op 4 maart 2007 van een *Quality Certificate* (QC)⁷² en een *Ammunition Data Card* (ADC)⁷³ voorzien, voor 37.017 granaten, naar aantallen ongelijk verdeeld over verschillende munitielots (LOTs).⁷⁴

Op 8 maart 2007 stuurt de technisch documentalist van het projectteam verwerving een e-mail aan GD-OTS met een verzoek om technische informatie. De projectmanager van het projectteam verwerving stuurt diezelfde dag een *"safety template"* naar GD-OTS, een sjabloon dat aangevuld kan worden met benodigde informatie.⁷⁵ Op 13 maart stuurt GD-OTS een e-mail aan de projectmanager (in cc aan de andere projectleden),

70 US Army (2007, 2 februari). *NE-B-WZA (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

71 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2007, 7 februari). *NE-B-WZA (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

72 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Quality Certificate*.

73 Formulier met gegevens voor (een) munitie(lot). Bron: Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart) *Ammunition Data Card*.

74 De term 'LOT' verwijst naar het LOTnummer of batchnummer, waarmee een specifieke productiepartij van een munitieartikel wordt geïdentificeerd. Bron: Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Quality Certificate* en *Ammunition Data Card*.

75 Projectmanager van het projectteam verwerving (2007, 8 maart). *Safety template and PDS for 60 mm HE* [e-mail]. Onze commissie beschikt niet over de bijlage.

waarin hij refereert aan een recente meeting met de projectmanager en de benodigde informatie opsomt, waaronder "*qualification test reports*".⁷⁶

Op 20 maart 2007 wordt door de firma Arsenal het *Certificate of Conformance* (COC) uitgegeven voor GD-OTS.⁷⁷ Ook wordt het QC afgegeven, waarbij wordt geconcludeerd dat de artikelen overeenkomen met de "*technical requirements and drawings*".⁷⁸ Het opstellen en tekenen van beide documenten is een interne Bulgaarse aangelegenheid tussen het certificerende bureau, de leiding van de firma Arsenal en het Bulgaarse ministerie van Defensie. Op de QC en COC is geen schokbuistype vermeld.

De ADC is één van de in de LOA overeengekomen bijbehorende documenten. Het is een formulier waarop gegevens van de munitie zijn opgenomen, waaronder de aantallen en de verschillende LOTnummers die geleverd zijn. Op de ADC is vermeld dat de granaten een schokbuis van het type M6-N bevatten. Uit de ADC is op te maken dat acht verschillende LOTnummers geleverd worden, waarin tien verschillende LOTnummers voor de schokbuizen verwerkt zijn.⁷⁹

2.2.2 Levering en beproeving

Op het moment van het ondertekenen van de LOA is de productie van 15.534 granaten afgerond. Op de in de LOR genoemde leverdatum, 26 januari 2007, zijn 23.134 stuks gereed.⁸⁰ Op 19 maart 2007 is de productie van het laatste LOT, 04/07, afgerond en zijn 37.017 stuks gereed.⁸¹ Ten aanzien van de houdbaarheid wordt op het QC door de firma Arsenal gesteld: "*Shelf life – 10 years from the production date, if stored in original Manufacturer's packing and provided the storage instructions of the Manufacturer are strictly observed*".⁸²

Aankomst

Op 13 april 2007 verzoekt de technisch documentalist tot transport van de HE-granaten vanuit Bulgarije naar Nederland.⁸³ De munitie komt eind juni 2007 binnen op vliegbasis Eindhoven, nadat het door het ministerie van

76 Contactpersoon GD-OTS (2007, 13 maart). *RE: Safety template and PDS for 60 mm HE* [e-mail].

77 Arsenal 2000 JSCo (2007, 20 maart). *Certificate of Conformance*.

78 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Quality Certificate*.

79 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Ammunition Data Card*.

80 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Ammunition Data Card*.

81 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Ammunition Data Card*.

82 Arsenal 2000 JSCo (2007, 4 maart). *Quality Certificate*.

83 Dat dit telefonisch is verzocht, wordt bevestigd in een e-mail van de firma Arsenal aan onder meer de verwerver en de projectmanager van het projectteam verwerving. Bron: Contactpersoon firma Arsenal (2007, 12 april). *60 mm HE Mortar Rounds DVC & Shipment* [e-mail].

Defensie is opgehaald uit Bulgarije. De granaten worden vervolgens met vrachtauto's over de weg vervoerd naar de munitieopslag in Veenhuizen. Bij ontvangst in Veenhuizen blijkt dat een *Advanced Shipment Notification* (ASN) ontbreekt, waardoor de munitie niet kan worden ingevoerd in het *Warehouse Management Systeem* (WMS Klasse V) van het ministerie van Defensie. De munitie (37.017 stuks op 104 pallets) wordt tijdelijk in een bunker geplaatst.⁸⁴ Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat na ongeveer een maand binnen de DMO alsnog de benodigde informatie is ontvangen om de munitie in WMS te kunnen registreren.⁸⁵

Op 28 juni 2007 verzoekt de firma Arsenal Nederland om een *Delivery Verification Certificate* (DVC), waarin bevestigd wordt dat de granaten in Afghanistan zijn geleverd. Hierop start communicatie tussen Nederland en de Verenigde Staten met de vraag op welke wijze dit certificaat af te geven, aangezien slechts een deel van de granaten direct naar Afghanistan gaat.⁸⁶

Documentatie incompleet

De technisch documentalist uit het projectteam verwerving constateert dat de informatie die nodig is om de munitie te kunnen vrijgeven niet beschikbaar is of niet bruikbaar. Technische informatie, zoals het *Material Safety Data Sheet* en typeclassificatiedocumenten, ontbreken.⁸⁷ Dat geldt ook voor de QC, de ADC en de COC. Het gaat om informatie waarvan bij het sluiten van de LOA is overeengekomen dat deze met de munitie geleverd zou worden.⁸⁸ De afgegeven *Competent Authority*-verklaring (CA) voor de classificatie van de munitie blijkt niet bruikbaar.⁸⁹ Bulgarije is volgens het projectteam verwerving geen NAVO-land, waardoor het CA-bureau, en daarmee de afgegeven verklaring, niet wordt erkend.⁹⁰ Ook GD-OTS blijkt deze verklaring niet te mogen verzorgen.⁹¹ Op 5 juli 2007 mailt de VWO naar het Amerikaanse leger met de vraag of zij als CA deze verklaring kunnen afgeven. Hij refereert daarbij aan de bijlage van de LOR en LOA.⁹² Onze

84 Nederlandse Krijgsmacht (2007, 28 juni en 29 juni). *Vrachtbrieven* [interne documenten].

85 Op 2 augustus 2007 worden de acht lotnummers met hun aantallen in WMS geregistreerd in kwaliteitsklasse 31 'Onbruikbaar Nog niet vrijgegeven'. Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden].

86 NE-B-WZA (UNCLASSIFIED) (28 juni-13 juli 2007) [e-mailwisseling].

87 Technisch documentalist (projectteam verwerving) (2007, 17 juli). *Safety template and PDS for 60 mm HE* [e-mail].

88 De lijst gevraagde documentatie is opgenomen als bijlage van de LOA.

89 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2007, 5 juli). NE-B-WZA; mortar ammunition; CA-statement [e-mail].

90 Senior Contract Manager (projectteam verwerving) (2007, 5 juli). CA-verklaring 60 mm HE [e-mail]. Overigens was Bulgarije sinds 2004 lid van de NAVO.

91 Senior Contract Manager (projectteam verwerving) (2007, 5 juli). CA-verklaring 60 mm HE [e-mail].

92 Verwervingsofficier FMS Washington DC (2007, 5 juli). NE-B-WZA; mortar ammunition; CA-statement [e-mail].

commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat hierop een reactie is gevolgd.

Op 17 juli 2007 stuurt de technisch documentalist van het projectteam verwerving een e-mail aan GD-OTS met het verzoek om alle gevraagde informatie, inclusief de typeclassificatiedocumenten, te versturen en meer informatie over de werking van de schokbuis te verstrekken. Uit de e-mail valt op te maken dat de technisch documentalist, onder verwijzing naar NAVO-regelgeving, in de veronderstelling is dat niet de Bulgaarse fabrikant, maar de Verenigde Staten de *Competent Authority* is die de nog ontbrekende *Competent Authority*-verklaring had moeten meesturen: "*since this ammunition is - I believe - already in use within the US armed forces*".⁹³

Beproeivingsplan

Op 20 juli 2007 wordt binnen de ABWM het beproevingsplan voor de HR-granaat vastgesteld. Het doel is "te beoordelen of de aangeschafte 'nieuwe' 60 mm HE veilig uit de huidige 60 mm 'commando' mortier kan worden verschoten".⁹⁴ In het beproevingsplan wordt geconcludeerd dat het schietprogramma mogelijk nog wordt uitgebreid met aanvullende series op hoge en lage temperaturen.⁹⁵ Dit is afhankelijk van de nog te ontvangen documentatie. In het plan wordt aangegeven dat de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- "is de nieuwe munitie veilig te verschieten uit het 60 mm 'commando' mortier;
- kan de nieuwe munitie vrijgegeven worden voor gebruik;
- wat is (het verschil) V_0 /FCI/Schootstafel van de 'nieuwe' 60 mm HE (met de huidige TDA-munitie)?"

Ten aanzien van het tweede punt wordt opgemerkt: "Hiervoor zal de nog ter beschikking te stellen (Amerikaanse, typeclassificatie) informatie (dienen te) worden beoordeeld; en afgezet tegen de Nederlandse levenscyclus".⁹⁶ In dezelfde passage is vermeld dat voor een volledig

93 Technisch documentalist (projectteam verwerving) (2007, 17 juli). *Safety template and PDS for 60 mm HE* [e-mail].

94 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 20 juli). *Beproeivingsplan verificatie nieuwe 60 mm HE voor Afghanistan* [intern document].

95 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 20 juli). *Beproeivingsplan verificatie nieuwe 60 mm HE voor Afghanistan* [intern document], p. 4.

96 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 20 juli). *Beproeivingsplan verificatie nieuwe 60 mm HE voor Afghanistan* [intern document], p. 4. Ref 1 verwijst naar een levenscyclusbeschrijving 1.0 van 23 augustus 2006.

typeclassificatieprogramma met belaste munitie in de beperkte tijdsperiode geen capaciteit is.⁹⁷

Behoefte aan nadere informatie

Een week later, op 26 juli 2007, stuurt de technisch documentalist van het projectteam verwerving een e-mail aan de firma Arsenal met het verzoek om informatie over de schokbuis.⁹⁸ Van deze e-mail gaat een afschrift naar GD-OTS. GD-OTS overlegt vervolgens met het Amerikaanse leger en koppelt op 27 juli 2007 per e-mail aan de technisch documentalist terug dat, gezien het een FMS-case betreft, het meer gepast is om dergelijke verzoeken te richten aan het Amerikaanse leger door tussenkomst van de Nederlandse VWO op de ambassade.⁹⁹

In dezelfde e-mail geeft GD-OTS aan dat ze zich zullen inspannen om de betreffende informatie over de schokbuis van de firma Arsenal te krijgen. Deze informatie zal, omdat het technische data betreft, via het Amerikaanse leger verstrekt moeten worden op een "*Government to Government basis*".¹⁰⁰ Het Amerikaanse leger stuurt de VWO een e-mail met dezelfde strekking: vragen van het projectteam verwerving graag via de VWO naar het Amerikaanse leger, zodat deze kan zorgen dat alle "*last minute requirements are taken care of*".¹⁰¹

Op 3 augustus 2007 stuurt de verwerper van het projectteam verwerving de twee e-mails van de technisch documentalist door aan de VWO. Deze stuurt de mails dezelfde dag door aan zijn contactpersoon bij het Amerikaanse leger, met het verzoek ze door te sturen naar de juiste autoriteiten. De technisch documentalist heeft, zo geeft de VWO aan in zijn e-mail, op dat moment nog geen antwoord ontvangen.¹⁰²

In-inspectie

Begin september wordt de munitie steekproefsgewijs visueel geïnspecteerd,

97 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 20 juli). *Beproeivingsplan verificatie nieuwe 60 mm HE voor Afghanistan* [intern document].

98 Technisch documentalist (projectteam verwerving) (2007, 26 juli). *Information fuze M6-N* [e-mail].

99 GD-OTS (2007, 27 juli). *Information fuze M6-N* [e-mail].

100 GD-OTS (2007, 27 juli). *Information fuze M6-N* [e-mail].

101 US Army (2007, 27 juli). *Information fuze M6-N (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

102 Onze commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gevraagde informatie is geleverd en heeft ook niet kunnen achterhalen welke informatie op welk moment wel of niet is verstuurd en ontvangen. Wel wordt tijdens de beproeving gebruik gemaakt van informatie over de werking van de schokbuis die volgens het beproevingsrapport van GD-OTS is verkregen. De firma Arsenal heeft op 28 april 2017 verklaard tijdens het verwervingstraject alle gevraagde documentatie

de 'in-inspectie'.¹⁰³ Van elk LOT worden 20 tot 32 stuks bekeken en beschreven, gebaseerd op gestelde eisen aan merken en verpakken. Tijdens de inspectie merkt de technicus van het Munitiebedrijf een aantal tekortkomingen op, onder andere dat een NATO-Stock-Nummer (NSN) op de buitenverpakking ontbreekt en dat de granaten uit onderdelen van verschillende LOTnummers bestaan.¹⁰⁴ Daarnaast merkt hij op dat de kisten waarin de granaten zitten vocht en vuil vrij doorlaten. De technicus van het Munitiebedrijf vraagt zich af of de munitie getypeclassificeerd is en noteert dit in de door hem en het hoofd munitietechniek op 11 september 2007 getekende inspectierapporten.¹⁰⁵ Beiden adviseren – op basis van HB 9-200 en de voorloper van dit handboek – de munitie te plaatsen in kwaliteitsklasse 35, waarbij ze adviseren de munitie te blokkeren voor gebruik.¹⁰⁶

Beproevingen

Parallel aan de in-inspectie vinden tussen 5 en 11 september beproevingen plaats, die de projectmanager van het projectteam verwerving in januari 2007, na ondertekening van de overeenkomstopdracht, had aangevraagd. Voor deze beproevingen zijn 650 stuks van alle acht verschillende LOTnummers overgebracht naar de ABWM. Hiervan worden er 330 visueel geïnspecteerd en 20 gedemonteerd om de werking te kunnen beoordelen. Wederom constateren de betrokken munitietechnici dat de granaten zijn samengesteld uit onderdelen van verschillende LOTnummers.¹⁰⁷ Tijdens de beproevingen wordt een overzicht gemaakt van de verschillende nummers van de diverse onderdelen.

Om de werking en de bruikbaarheid (het functioneren) te kunnen beoordelen, worden de granaten onder verschillende hoeken en met verschillende hoeveelheid deelladingen met het HB-mortier verschoten.

aan hun klant, GD-OTS, te hebben gestuurd. Bron: Verwervingsofficier FMS Washington DC (2007, 3 augustus). *Information fuze M6-N* [e-mail].

103 *Uitvoeren in-inspectie; Opdracht: 'Uitvoeren in-inspectie volgens VI MUN 018/5 ISO-norm 2859 level S4 normale keuring'* (2007, 17 augustus) [intern document].

104 Vermelding van NSN op de buitenverpakking is een vereiste.

105 Hoofd munitietechniek (2007, 11 september). *In-inspectierapporten* [intern document]. Documentatie betreft twee inspectierapporten, van de LOTnummers 03-05 en 02-06. De technicus tekent op 7 en 10 september, het hoofd munitietechniek op 11 september.

106 Er zijn drie groepen met daarbinnen een (niet complete) range van kwaliteitsklassen: [11-14] = 'bruikbaar', [21-33] = 'onbruikbaar' en [34-36] = 'geblokkeerd'. Het plaatsen in een kwaliteitsklasse wordt 'classificeren' genoemd. Classificeren in 35 houdt in: gebrekenmelding; betreft artikelen die als gevolg van een gebrekenmelding nog een vervolglassificatie moeten ondergaan op basis van uit te voeren onderzoek. Bron: Koninklijke Landmacht, Directie materieel (1997, oktober). *VI MUN-018/5*; Defensie Materieel Organisatie (2008, 29 september). *Handboek kwaliteitsbewaking van munitie (HB 9-200)* [intern document].

107 De drie genoemde componenten zijn: granaatlichaam, schokbuis en grondkardoes.

Omdat typeclassificatiedocumenten ontbreken, worden er ook series verschoten bij hoge en lage temperaturen. De munitietechnici hanteren daarbij +49°C als hoge temperatuur, op basis van de op internet gevonden temperatuurgrenzen van de schokbuis van +50°C.¹⁰⁸

Beproeversrapport¹⁰⁹

Uit het beproevingsrapport blijkt dat van de 128 granaten die worden verschoten, er drie blindgangers zijn. De ABWM concludeert dat dit aantal niet hoger is dan bij de huidige TDA-munitie. In de samenvatting is aangegeven dat de functioneerproef niet mag worden gezien als (vervanging voor) een typeclassificatie. Er wordt geconcludeerd dat de granaten veilig te verschieten zijn met een grondkardoes en maximaal één aanvullingslading. Gebruik van meer dan één aanvullingslading leidt tot risico's.¹¹⁰ Daarnaast wordt geconcludeerd dat:

- de buis een beperktere loopveiligheid heeft (de afstand waarbinnen de granaat na afvuren op scherp staat: bij deze granaat tussen 0,50 en 10 meter) dan de huidige 60 (en 81 mm) munitie;¹¹¹
- de werking met een enkelvoudige veiligheid (via het zogenoemde Z-patroon) betrouwbaar genoeg is om de munitie vrij te kunnen geven;
- door de beperkte(re) loopveiligheid er een groter risico is bij het schieten onder of door bomen omdat de granaat afgaat op geraakte takken;
- het terugplaatsen van de transportbeveiliging na verwijdering beperkt mogelijk is.

In een bijlage bij het beproevingsrapport zijn foto's opgenomen van granaten waarop roest is aangetroffen. Ook is een foto opgenomen waarbij de opmerking staat: "Kit? Tussen buis en projectiel (2x geconstateerd)".¹¹²

108 Op basis van de temperatuurlimieten van de Arcus schokbuis, één van de twee in de partij verwerkte typen schokbuis. In het beproevingsplan werd als hoge temperatuur +63°C genoemd. Onze commissie constateert dat vanwege de ontbrekende documentatie over de granaat, gegeven daarna zelf op het internet opgezochte temperatuurgrenzen van de schokbuis, op een lagere temperatuur beproefd is dan oorspronkelijk de bedoeling was.

109 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 4 oktober). *Beproeversrapport TFU, verificatie 60 mm HE, mortier* [intern document].

110 Een aanvullingslading of -kardoes is een met kruit gevuld 'hoefijzertje' dat om de staart van de granaat geklemd wordt en ervoor zorgt dat de granaat verder wegschiet.

111 Met loopveiligheid wordt hier maskerveiligheid bedoeld. De OVV meldt aan de hand van de technische gegevens van Arsenal dat de maskerveiligheid tussen de 0,75 en 10 meter zou liggen ("een opvallend korte wapeningsafstand").

112 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 4 oktober). *Bijlage bij beproevingsrapport TFU, verificatie 60 mm HE, mortier* [intern document].

ABWM-advies

Het advies vanuit de ABWM zoals opgenomen in het beproevingsrapport is om de munitie onder de volgende voorwaarden vrij te geven:¹¹³

- alle schoten te confectioneren zodat per granaat maximaal één aanvullingskardoes is aangebracht;
- alle schoten te onderwerpen aan een inspectie en te verdelen in subLOTs;
- gebruikers te informeren over de beperkte(re) loopveiligheid en de daaraan gerelateerde risico's (onder andere het vuren door bomen);
- een oplossing te zoeken voor het (opnieuw en maximaal) transportveilig maken van de buis M6-H na het verwijderen van de slagpin beschermdop.

2.2.3 Onderhoud, uitgifte en vrijgave

Onderhoudsopdracht

Naar aanleiding van het advies van de ABWM wordt in opdracht van de commandant van het Munitiebedrijf door de bedrijfsvoering van het Munitiebedrijf een onderhoudsopdracht gegeven.¹¹⁴ De onderhoudsopdracht betreft het 100% inspecteren en uitsorteren van de munitie, en gelijktijdig confectioneren naar één deellading. Bij het uitsorteren per LOT moet scheiding plaatsvinden op basis van model buis, LOTnummer van de buis en LOTnummer van de grondkardoes. Op basis van de aangetroffen combinatie krijgt de munitie een aanvulling op het oorspronkelijke LOTnummer.^{115,116} Munitie waarvan het LOTnummer van de schokbuis en/of het grondkardoes onbekend is, en de munitie met het model schokbuis type B worden apart gehouden.¹¹⁷ Afgekeurde munitie krijgt de toevoeging "NV" en is bestemd voor lessen in noodvernietiging. De merken op de verpakkingen moeten worden aangevuld met merken conform de IATA regelgeving.¹¹⁸

113 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2007, 4 oktober). *Beproeivingsrapport TFU, verificatie 60 mm HE, mortier* [intern document], p. 10.

114 Werkopdracht Defensie Munitiebedrijf (2007, 31 oktober). *Uitsorteren, confectioneren en ommerken van CTG 60 MM HE F/MR* (onderhoudsopdracht) [intern document].

115 De aangetroffen combinatie is van het model van de buis (A of B), het LOTnummer van de buis, en het LOTnummer van het grondkardoes. Wanneer er geen LOTnummer bekend is van de schokbuis en/of het grondkardoes, wordt '99' aan het LOTnummer toegevoegd. De vervolgactie voor deze partij zal door de staf van het Munitiebedrijf op een later moment worden bepaald.

116 Het oorspronkelijke LOTnummer is gebaseerd op het LOTnummer van het granaatlichaam.

117 Dit is de schokbuis met fabriekscode 33, de schokbuis van de fabrikant ARCUS.

118 Regelgeving van de *International Air Transport Association* (IATA).

Tijdens de voorbespreking van de werkzaamheden wordt in het bijzijn van een staflid van het Munitiebedrijf, de projectmanager van het projectteam verwerving en de sectie onderhoud van het Munitiebedrijf besproken dat de werkzaamheden "met zo min mogelijk inspanning op zo'n kort mogelijke termijn gereed moeten zijn".¹¹⁹ In verband met de prioriteitstelling worden de werkzaamheden zonder "Standaard Werk Methode" uitgevoerd.^{120,121} Het onderhoud aan alle 37.017 granaten komt uiteindelijk uit op ruim 6.800 uur werk.^{122,123}

Op 31 oktober 2007 wordt de eerste van meerdere werkopdrachten gegeven om een partij granaten uit te sorteren, te confectioneren en om te merken.¹²⁴ Het betreft LOTnummer 04/05 waarbij een "Kritische leverdatum: Prio 1.1, gereedheidsdatum 01-12-07" wordt meegegeven. Een standaardwerkmethode hoeft vooralsnog niet te worden opgesteld "in verband met de tijdsduur tussen de ontvangen opdracht en uitvoering", wel een uitgebreide werkopdracht. In de opdracht is het verwijderen van aangebrachte merken op de kisten en het aanbrengen van nieuwe merken opgenomen. Van de 2.500 stuks van LOT 04/05 wordt 10% apart gehouden vanwege het ontbreken van LOTnummers op de schokbuis en/of de grondkardoes. Ook worden er zeven afgekeurd, waarvan drie vanwege roestvorming op het mortierlichaam. Er wordt een notitie gemaakt van aanvullingskardoezen die niet goed verlijmd zijn en kruit lekken.

119 Landelijk Bevoorradings Bedrijf, Defensie Munitiebedrijf (2008, 14 februari). *Evaluatie Opdrachten*. Onderwerp: *Inspecteren, uitsorteren en ommerken CTG, 60 mm: HE, 80, F/MR, HB* [intern document]. Als aanwezige functionarissen staan aangegeven: "st DMunB, PROJMNDR MUN en FD&O Wvb Onh" waarmee onze commissie aanneemt dat het hier gaat om een stafmedewerker van het Munitiebedrijf, de projectmanager van het projectteam verwerving en de sectie onderhoud van het Munitiebedrijf.

120 Landelijk Bevoorradings Bedrijf, Defensie Munitiebedrijf (2008, 14 februari) *Evaluatie Opdrachten*. Onderwerp: *Inspecteren, uitsorteren en ommerken CTG, 60 mm: HE, 80, F/MR, HB* [intern document].

121 Een standaardwerkmethode wordt eind januari 2008 opgesteld naar aanleiding van de eerste evaluatie van de onderhoudsopdracht.

122 Bron: *Ramingsformulieren en nacalculatie van de onderhoudsopdrachten per LOT*.

123 Op basis van een 36-urige werkweek komt dit neer op ruim 3,5 jaar werk voor 1 functionaris. In de Standaard Werk Methode, die tijdens de werkzaamheden aan LOT 04/05 is opgesteld, wordt het logistiek proces van het uitpakken, inspecteren, sorteren, confectioneren, controleren, en aanbrengen van merken uiteengezet. Voor ieder LOT wordt vooraf een raming gemaakt van benodigde manuren, welke op basis van nacalculatie intern wordt doorberekend. Op basis van onderhoud aan LOT 04/05 wordt verondersteld dat met 7 personen per dag 250 schoten onderhouden kunnen worden.

124 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6767.75.2499* [intern document]. Navolgende handelingen en opmerkingen verwijzen naar dit document.

Eerste uitgifte

Begin december is de onderhoudsopdracht aan dit LOT afgerond en wordt de munitie in kwaliteitsklasse 14 (bruikbaar speciale doeleinden) geplaatst.¹²⁵ Kort daarop, op 5 december 2007, wordt de munitie voor het eerst uitgegeven aan 45 Pantserinfanteriebataljon Regiment Infanterie Oranje Gelderland (RIOG), als eenheid per 14 september 2006 heropgericht.^{126,127} Het 'Vrijgaveformulier Munitie' is op dat moment nog niet ondertekend.¹²⁸ Dit betekent dat de munitie niet is vrijgegeven maar wel wordt uitgegeven voor gebruik. De expiratiedatum wordt op maximaal 1 jaar gezet.

Gebruikersinstructie

In november 2007 wordt door het Hoofd Sectie Munitie, de leidinggevende van de projectmanager van het projectteam verwerving, een instructie vastgesteld om gebruikers te informeren over de risico's van de granaten.¹²⁹ Vanwege de geringe loopveiligheid mag er niet geschoten worden in de buurt van bomen of tijdens hevige regen of hagel. Omdat de transportveiligheid moeilijk terug te plaatsen is (de dop die het membraan boven de slagpin beschermt), mag deze veiligheid pas vlak voor het verschieten worden verwijderd. Daarnaast wordt aangegeven dat de schootstafel afwijkend is van de voorganger, waardoor er bij het gebruik van één aanvullingslading moet worden gekozen voor de elevatie van twee aanvullingsladingen in de tabel.

Vervolg onderhoud

De uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden worden in februari 2008 geëvalueerd, waardoor onderhoud aan de volgende LOTs kan worden

125 Wel te verstrekken, maar niet automatisch via WMS.

126 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden], koppeling van verschillende zoekopdrachten en uitdraaien.

127 Dit bataljon vormde in 2008 de kern van de *battlegroup* van de Taskforce Uruzgan. Bron: Eenheid in Beeld/Landmacht, nr. 8 (2008, december). *45 Pantserinfanteriebataljon Regiment Infanterie Oranje Gelderland*. <https://www.45painfbat.nl/RIOG/eenheidinbeeld.htm>.

128 Vrijgave van munitie betekent dat de munitie voldoet aan gestelde eisen en dat de munitie verstrekt mag worden. Vrijgave gebeurt door het Bureau Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf, nadat alle benodigde documenten zijn geleverd (waaronder het bewijs van een uitgevoerde typeclassificatie waaruit blijkt dat de munitie bruikbaar is). Daarnaast wordt voor iedere munitie bepaald van welke kwaliteit de munitie is, en krijgt de munitie een kwaliteitsklasse mee. Vrijgegeven munitie kan in verschillende kwaliteitsklassen staan. Ook kan (een partij) vrijgegeven munitie worden geblokkeerd voor gebruik.

129 Defensie Materieel Organisatie (2007, november). *Materieellogistieke instructie: MI MUN – 053* (1^{ste} druk) [intern document].

verbeterd.¹³⁰ Eén van de verbeteringen is het verplaatsen van de werkzaamheden aan de kisten van de Munitie Technische Werkplaats (MTW) naar de PAS. Daar worden de kisten overgeschilderd en worden nieuwe merken volgens aangeleverde specificaties en sjablonen aangebracht.^{131,132}

De tweede partij die onderhouden wordt, is LOT 03/05.¹³³ Deze partij moet eind februari 2008 gereed zijn. Het gehele LOT, op acht stuks na, is direct afgekeurd. Hierna volgt LOT 01/06.¹³⁴ In deze partij worden verschillende nummers op schokbuizen en grondkardoezen aangetroffen en één granaat met granaatlichaam 04/05. Op 80 stuks ontbreekt een nummer op de schokbuis en/of de grondkardoes. Van dit LOT worden 24 stuks afgekeurd. Als redenen wordt aangegeven: roestvorming op het mortierlichaam, onjuiste plaatsing van de buis (ruimte tussen buis en mortierlichaam). Begin april 2008 is het onderhoud aan LOT 01/06 afgerond.

In maart 2008 wordt de oorspronkelijk geplande realisatiedatum voor het uit te voeren onderhoud aan LOT 02/06 "in verband met capaciteitsplanning" verschoven van begin mei naar begin juni. De oorspronkelijk geplande realisatiedata van LOTs 01/07, 02/07, 03/07 en 04/07 schuiven door naar de tweede helft van dat jaar.

Bij LOT 02/06 blijken er tijdens het onderhoud aan de eerste 280 stuks tien granaten met granaatlichaam 04/07 tussen te zitten.¹³⁵ Ook wordt bij verschillende aanvullingskardoezen een gescheurde sealrand geconstateerd en ontbreken aanvullingskardoezen. Van dit LOT worden 22 stuks afgekeurd, met als redenen: roestvorming op het mortierlichaam, ontbrekend nummer op het lichaam, of onjuiste plaatsing van de buis (ruimte tussen buis en mortierlichaam). Begin juni 2008 is de onderhoudsopdracht aan LOT 02/06 afgerond. Hierna wordt LOT 02/07 onderhouden.¹³⁶ Volgens de beschikbare documentatie wordt géén van de granaten afgekeurd. Dit LOT is begin augustus 2008 gereed.

De partijen 01/07, 03/07 en 04/07 zijn volgens de beschikbare documentatie in december 2008 gereed. Van LOT 01/07 wordt niets afgekeurd.¹³⁷ Van

130 Defensie Materieel Organisatie (2008, 15 februari). *Evaluatie Opdrachten Inspecteren, uitsorteren en ommerken CTG, 60 MM: HE, 80, F/MR, HB* [intern document].

131 Defensie Materieel Organisatie (2008, 28 maart). *Werkopdracht 6778.75.2471.3* [intern document].

132 Deze opdracht moet begin mei 2008 gereed zijn en de kisten zijn naar alle waarschijnlijkheid bestemd voor LOTnummer 02/06 (oorspronkelijk 7600 stuks) welke in juni gereed moet zijn. In de specificatie van de opdracht en in de aangereikte sjablonen bij de opdracht is het aanbrengen van de minimale en maximale opslag- en gebruikstemperatuur door onze commissie niet aangetroffen.

133 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2468* [intern document].

134 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2469* [intern document].

135 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2471* [intern document].

136 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2472* [intern document].

137 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2470* [intern document].

LOT 03/07 worden er vijf stuks afgekeurd, met dezelfde redenen als voor eerdere LOTs: roestvorming, ruimte tussen buis en mortierlichaam en ontbrekend LOTnummer op mortierlichaam.¹³⁸ Van LOT 04/07 worden in november 2008 om dezelfde redenen 46 granaten afgekeurd.¹³⁹

In 2008 en 2009 worden op de schietbaan bijna 4.000 granaten verschoten, waarvan ongeveer 1.000 granaten door verschillende Infanteriebataljons van de Luchtmobiele Brigade (LMB) en ongeveer 1.500 door het KCT.¹⁴⁰ Ook wordt vanaf begin 2008 munitie in kwaliteitsklasse 11 'Bruikbaar Onbeschadigd' verstrekt ten behoeve van het opleidingscentrum vuursteun (OCVust), met expiratedatum december 2009.¹⁴¹ Onder de verstrekte granaten bevinden zich 400 granaten van subLOT 04/05 A99.¹⁴²

Van alle onderhouden granaten wordt aan bijna 1.300 stuks subLOTcode A99 toebedeeld, omdat daarvan het LOTnummer van de schokbuis en/of het grondkardoes niet te achterhalen is. Van LOTnummer 04/05 A99 wordt een deel verstrekt in kwaliteitsklasse 11 (Bruikbaar Onbeschadigd). Later worden alle subLOTnummers met A99 in de kwaliteitsklasse 24, 'onbruikbaar onherstelbaar' geplaatst.¹⁴³ Van alle onderhouden granaten worden er ruim 100 direct afgekeurd en/of als niet bruikbaar aangemerkt. Deze worden geplaatst in kwaliteitsklasse 24 'Onbruikbaar Onherstelbaar' en zijn bestemd voor lessen 'noodvernietiging'.

Vrijgave

Eind december 2008 zijn van alle LOTs de granaten onderhouden. Een aantal keer nadat een LOT was onderhouden heeft een verzending naar de (TFU) plaatsgevonden, zonder te zijn vrijgegeven. Daarbij was volgens het nog niet afgetekende vrijgaveformulier munitie "DMunB" verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat geen schoten werden verstrekt die niet onderhouden waren.¹⁴⁴ Telkens is aan de munitie een beperkte expiratieperiode gehangen. Op 11 maart 2009, nadat alle LOTs zijn onderhouden en meerdere deelpartijen naar Afghanistan zijn gegaan, wordt

138 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2474* [intern document].

139 Defensie Materieel Organisatie (2007, 31 oktober). *Werkopdracht 6778.75.2473* [intern document].

140 O.a. 45 PIB/ StStCie, OTC VUST/ St, 11 InfBat/ StSt ATCie, 12 InfBat/ StSt ATCie, 13 InfBat/StSt ATCie, KCT/ SSVCIe, JISTARC/ StStEsk, OPEMARNs 1MCG. Het betreft de subLOTs 04/05 A11, 01/06 A11, A21, A22, 02/06 A11, A21, A22, A31.

141 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden]. OTC VUST/ St en aan diverse bataljons t.b.v. de schietbaan. Het betreft de subLOT 04/05 A11 en A99, subLOT 01/06 A11 en A21.

142 Die worden verstrekt aan het opleidingscentrum vuursteun en de 11 Luchtmobiele Brigade van de Landmacht, elk 200 stuks.

143 In de archiefbestanden heeft onze commissie de exacte datum hiervan niet kunnen achterhalen. Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [intern document].

144 Niet alles ging naar de TFU, er werd ook munitie in Nederland opgeslagen.

het vrijgaveformulier munitie voor de hele partij granaten ondertekend, waarna de munitie vrijgegeven is.¹⁴⁵ Hierbij is een sjabloon voor het vrijgaveformulier gebruikt dat volgens betrokkenen op dat moment standaard werd gehanteerd.^{146,147}

Op het vrijgaveformulier zijn randvoorwaarden voor vrijgave genoteerd. Er wordt onder meer vermeld dat de vrijgave per LOT van uitgesorteerde schoten kan plaatsvinden en niet hoeft te wachten totdat de hele partij is uitgesorteerd.¹⁴⁸ Ook is op het formulier aangegeven dat het Technisch Informatie Pakket Overzicht (TIPO), hoewel vereist, niet is opgemaakt "i.v.m. eenmalig karakter".^{149,150}

Met de ondertekening van het vrijgaveformulier is het vrijgavetraject afgerond en is de vrijgave in formele zin een feit. Vervolgens worden de nog niet eerder verstrekte LOTnummers op verschillende momenten tussen 2009 en 2012 in het Warehouse Managementsysteem (WMS Klasse V) van het ministerie van Defensie in een uitgeefbare klasse geplaatst.¹⁵¹ Voor deze

145 Defensie Materieel Organisatie (2009, 11 maart). *Vrijgave Formulier Munitie* [intern document].

146 Onze commissie heeft van enkele andere in die periode vrijgegeven munitie-artikelen het vrijgaveformulier bekeken en geconstateerd dat hiervoor hetzelfde sjabloon was gebruikt.

147 Defensie Materieel Organisatie (2006, 12 juni). *SieMun form 2 versie 2.0_MVL_Operationeel-oefen.doc* [intern document]. Op dit sjabloon staan acht documenten genoemd die voor vrijgave vereist zijn: Artikelidentificatieformulier [AIF], Certificaat gevarenclassificatie v/h verpakte artikel, Mallen Onveilig Gebied [MOG]; (VS 9-842), Ruimprocedure, Schootstafel, Technisch Informatie Pakket Overzicht [TIPO], Tekeningen (merken & verpakking), Functioneertest t.b.v. vrijgave voor gebruik. Dit sjabloon is een ingekorte versie van een eerder opgesteld sjabloon uit april 2006, waarop naast de hiervoor genoemde documenten nog twaalf andere vereiste documenten stonden, zoals Kwalificatie explosieve stoffen / STANAG4170, Normstelling Periodiek Onderzoek [NPO], Programma van Eisen [PVE] en Typeclassificatieverklaring (de op het ingekorte sjabloon genoemde "Functioneertest t.b.v. vrijgave voor gebruik" stond niet op het sjabloon uit april 2006). Bron: Defensie Materieel Organisatie (2006, 12 juni) *SieMun form 2 versie 1.3 Vrijgaveformulier munitie operationeel-oefen(leeg).doc* [intern document].

148 De aanwijzende bepaling in het vrijgaveformulier munitie suggereert dat het vrijgaveformulier voorafgaande aan de uitvoering van de onderhoudsopdracht is opgesteld en het formulier zodoende ook dienst deed als richtlijn voor de vrijgave zelf. Deze aanwijzing naar de letter volgend, zou te verwachten zijn dat dan ook, consistent, telkenmale een Vrijgaveformulier Munitie zou zijn getekend.

149 Defensie Materieel Organisatie (2009, 11 maart). *Vrijgave Formulier Munitie* [intern document].

150 Onze commissie heeft vijf vrijgaveformulieren Munitie bekeken die zijn getekend in 2009. Bij één daarvan was ook geen TIPO opgemaakt, met de opmerking "Volgt, wordt op Overdrachtsprotocol opgenomen". Hierbij waren dezelfde projectmanager en Hoofd Sectie Munitie betrokken. Bron: Defensie Materieel Organisatie (2009, 19 mei). *Vrijgave Formulier Munitie*.

151 Voor zover het geen afgekeurde munitie betreft (met toevoeging NV) of apart gehouden munitie (met toevoeging 99). Uit de archiefbestanden van het WarehouseManagementsysteem blijkt dat op 20 januari 2012 LOTnummers die al eerder waren vrijgegeven in kwaliteitsklasse 11 en 14, weer in kwaliteitsklasse 31 stonden. Binnen tweeëneenhalve minuut worden alle LOTnummers omgezet naar de uitgeefbare kwaliteitsklasse 11. Het eerste moment dat het ongevalslot 04/07 A11 in de archiefbestanden in een uitgeefbare klasse 11 te zien is, is 20 januari 2012. Onze commissie heeft

LOTs wordt de expiratedatum op tien jaar vanaf de productiedatum gezet, overeenkomstig met de door de fabrikant opgegeven levensduur.¹⁵² Van de eerder verstrekte LOTnummers wordt, voor zover zij nog op voorraad zijn, de expiratedatum verlengd bij het verlopen van de ingevoerde expiratedatum.¹⁵³

2.3 Periode 2: Kwaliteitsbewaking tot missie Mali

De tweede periode van de feitenreconstructie gaat over de periode tussen de eerste verstrekking van de granaten en de voorbereidingen voor de missie in Mali vanaf 2013 (het begin van periode 3 van deze feitenreconstructie). Om de relevante gebeurtenissen en handelingen in deze periode zo goed mogelijk in beeld te brengen, staan deze niet chronologisch weergegeven, maar thematisch. Om daarvan een goed en compleet beeld te geven staan bovendien ook enkele feiten opgenomen uit de periode voorafgaand aan de eerste verstrekking en na aanvang van de missie in Mali. Op deze wijze geeft de reconstructie inzicht in het kwaliteitsbeheer van de granaten in deze periode, langs de volgende thema's: verstrekkingen (hoeveel granaten zijn verstrekt en gebruikt, en waarvoor?), incidenten (welke incidenten met de betreffende munitie zijn bekend en welke meldingen zijn daarover gemaakt?), beproevingen (op welke wijze is de munitie in deze periode onderzocht?) en retour munitie (hoeveel verstrekte granaten zijn vanuit missiegebied retour gekomen en hoe is daarmee omgegaan?). Tot slot behandelt deze periode hoe er binnen het ministerie van Defensie in deze periode aandacht was voor (het ontbreken van een groot aantal) typeclassificaties van munitieartikelen, waaronder die van de 60 mm HE-mortiergranaten.

Het administratieve beheer van munitie gebeurde, in de door onze commissie onderzochte periode, in het Warehouse Management Systeem Klasse 5 (WMS KL V). Het beheer is op enig moment overgegaan in SAP, waarbij *"de historie van WMS niet [is] gemigreerd naar SAP"*.¹⁵⁴ Data uit WMS KL V is gearchiveerd in MLIC.¹⁵⁵ Ten behoeve van haar onderzoek analyseerde onze commissie de gegevens in dit systeem met betrekking tot de mortiergranaten. Alle vermeldingen van aantallen, verplaatsingen en

echter aanwijzingen dat er ten aanzien van dit LOTnummer ook vóór 2012 kenmerkwijzigingen hebben plaatsgevonden, waaronder wijzigingen van kwaliteit en expiratie. Het is daarom aannemelijk dat ook het ongevalslot al in 2009 in een uitgeefbare klasse is geplaatst.

152 Met deze handeling wordt de eerder toegekende expiratedatum met negen jaar verlengd. Wanneer de munitie expireert, wordt deze automatisch geblokkeerd voor gebruik. Het is mogelijk om de levensduur van munitie te verlengen of te verkorten. Het WMS Klasse V kent geen controle of aan alle voorwaarden is voldaan om munitieartikelen als 'uitgeefbaar' te classificeren. De granaten zijn vanaf dat moment tot aan hun expiratedatum beschikbaar voor gebruik.

153 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden].

154 Functionaris Munitiebedrijf (2024, 24 april). *Vragen Commissie* [e-mail gericht aan onze commissie].

155 MLIC is de (Oracle)applicatie waarin de gearchiveerde data van WMS klasse V is opgenomen.

geregistreerde kwaliteitsaanduidingen in dit hoofdstuk komen voort uit deze analyse.

Hieronder volgt eerst een paragraaf die laat zien wat er in deze periode met de betreffende mortiergranaten in grote lijnen is gebeurd. De daaropvolgende paragrafen gaan hierop dieper in, langs de hierboven beschreven thema's.

2.3.1 Overzicht: wat gebeurde er na de vrijgave met de granaten, tot aan de missie in Mali?

Nederland heeft in totaal 37.017 60 mm HE-mortiergranaten verworven. Ruim 2.000 stuks daarvan zijn in het proces van beproeven en onderhouden verbruikt, afgekeurd of apart gezet en niet beschikbaar voor operationele doeleinden. Op 11 maart 2009 zijn de granaten vrijgegeven. Niet-verstreckte granaten liggen opgeslagen in Nederland. Van de totale hoeveelheid granaten worden tot aan de missie in Mali ca. 7.000 stuks verstrekt voor schietoefeningen en opleidingsdoeleinden, ca. 7.500 verstrekt voor gebruik in Afghanistan (waarvan er ca 4.000 zijn verbruikt) en ca. 9.000 stuks verstrekt ten behoeve van "niet logistiek ondersteunende activiteiten in het buitenland", waaronder de militaire missie in Tsjaad. De ca. 3.500 retour gekomen granaten uit Afghanistan worden in Nederland steekproefsgewijs gecontroleerd. Er vinden geen beproevingen plaats van de retour gekomen granaten. Uit oefen- en trainingssessies worden, tot aan de voorbereiding op de missie in Mali in 2013, in totaal negentien meldingen gedaan over disfunctionerende HE-mortiergranaten. Het betreft meldingen van kapotte deelladingen, weigeraars en blindgangers. Tussen juni en september 2014 worden ten behoeve van de missie in Mali ca. 1.400 granaten verstrekt.

De volgende paragraaf gaat eerst dieper in op de verstrekkingen van de 60 mm HE-granaten naar het buitenland, retour gekomen granaten en verbruik in algemene zin.

2.3.2 Verstrekkingen

Missie Afghanistan

Vanaf 9 april 2008 tot maart 2009 worden bijna 7.500 60 mm HE-granaten verstrekt ten behoeve van de missie in Afghanistan.¹⁵⁶ Daarnaast worden tussen april 2009 en augustus 2010 ca. 1.000 granaten verstrekt ten

¹⁵⁶ SubLOT 04/05 A11.

behoefte van “niet materieel logistiek ondersteunde” activiteiten¹⁵⁷ in het buitenland, waaronder Tsjaad.¹⁵⁸

Missie Tsjaad

In mei 2009 komen 890 HE-granaten retour van de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tchad/RCA.¹⁵⁹ Deze granaten zijn van het allereerste onderhouden LOT en kunnen op zijn vroegst bij de start van de inzet van de verkenningseenheid in Tsjaad, in mei 2008 zijn verstrekt, ongeveer tien maanden voor het moment van vrijgave en één maand na de eerste verstrekking van de granaten voor Afghanistan.

Verbruik

Van de totale hoeveelheid geleverde granaten aan Nederland hebben circa 1.300 stuks de code A99 gekregen, wat inhoudt dat daarvan het LOT van de buis of de grondkardoes onbekend is. Daarvan zijn ongeveer 500 stuks verschoten, de overige 800 zijn ‘afgeschreven’ en als niet uitgeefbaar geclassificeerd.¹⁶⁰ In Afghanistan zijn er ongeveer 4.000 stuks verschoten, voor zover bekend zonder dat daarover meldingen van munitie-incidenten zijn gedaan.¹⁶¹ Uit Afghanistan zijn ongeveer 3.500 granaten teruggekomen.

Voorts zijn ongeveer 4.000 granaten verstrekt voor schietoefeningen in Nederland en ongeveer 3.000 granaten voor opleiding, trainen en oefenen; in totaal ongeveer 7.000 HE-granaten. Hoeveel van deze 7.000 precies zijn verschoten, is onbekend. Na einde van de missie in Afghanistan (augustus 2010) waren er nog ongeveer 20.000 van de 37.017 geleverde granaten te verstrekken.¹⁶²

157 De aanduiding ‘niet materieel logistiek ondersteund’ geeft geen informatie over aan welke eenheid of ten behoeve van welke missie deze munitie is verstrekt.

158 Het betreft LOT 04/05 A11, 01/06 A11, A21 en A22, 02/06 A11, A21, A22, 03/07 A31, verstrekt aan R225 MatLog BuLa niet Log Ost. Dit kan (deels) ten behoeve van Afghanistan zijn geweest.

159 Tsjaad heeft ten minste een A2-klimaat, sommige delen van het land een A1-klimaat. Bron: Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (1990, 15 februari). *STANAG 2895 (Edition 1)*.

160 SubLOTs met code A99 en NV in kwaliteitsklasse 24: onbruikbaar onherstelbaar.

161 Het is mogelijk, althans in theorie, dat er meer dan 4.000 granaten in Afghanistan zijn verschoten omdat niet helemaal valt uit te sluiten dat er naast de verstrekking van 7.500 stuks (waarvan 3.500 retour gekomen) wellicht ook granaten uit de opleidings-, trainings- en oefenvoorraad van de in te zetten eenheden zijn meegenomen. Onze commissie acht die kans evenwel klein.

162 Afhankelijk van de kwaliteitsklasse waarin geplaatst, niet inbegrepen de granaten die in aanmerking kwamen voor lessen noodvernietiging.

Periode na Afghanistan

Na de beëindiging van TFU op 1 augustus 2010 worden er nog bijna 9.000 granaten verstrekt ten behoeve van “niet logistiek ondersteunde activiteiten in het buitenland”. Het merendeel van deze granaten is bestemd voor het Korps Mariniers. Ook worden er ongeveer 1.000 granaten verstrekt voor schietoefeningen. In de periode 2008 tot 2016 worden ongeveer 2.000 granaten verstrekt aan het KCT, zowel voor schietoefeningen als voor andere activiteiten waaronder in het buitenland.

Tussen juni en september 2014 worden ongeveer 1.300 granaten ten behoeve van de missie in Mali verstrekt. In augustus 2016, na het ongeval in Mali, zijn er in Nederland nog ongeveer 6.000 granaten op voorraad.

2.3.3 Incidenten

Meldingen van incidenten HE-granaten¹⁶³

Tussen het allereerste moment van verstrekking en het moment van vrijgave in maart 2009 worden elf meldingen gedaan over kapotte deelladingen en weigeraars. Alle meldingen komen uit oefen- en trainingssessies, er komen geen meldingen uit missiegebied. De eerste meldingen komen binnen in februari 2008.¹⁶⁴

Na het moment van vrijgave in maart 2009 tot en met oktober 2009 worden nog zes meldingen gedaan van disfunctionerende granaten uit oefen- en trainingssessies. Het betreft kapotte deelladingen en blindgangers. Er zijn geen meldingen bekend uit de missiegebieden Afghanistan en Tsjaad. In 2012 en 2015 volgen nog twee meldingen uit trainings- en oefensituaties, die betrekking hebben op lege en beschadigde deelladingen. Er zijn ook in deze periode geen problemen gemeld uit missiegebieden.

Meldingen 1-11

De eerste twee meldingen zijn van dezelfde melder. In februari 2008 meldt hij een lege deellading en een weigeraar. De melder krijgt onder meer het volgende teruggekoppeld: “Het LOT is niet nieuw aangeschaft, maar overgenomen van de Amerikanen, omdat de granaten met spoed

¹⁶³ Bron: Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* (datum eerste incident: 2008, 19 februari) [intern document]. Alle hierna genoemde meldingen verwijzen naar dit Excelbestand. Wanneer er wordt verwezen naar specifieke passages uit het meldingsformulier of terugkoppelingsformulier is een separate verwijzing opgenomen naar het betreffende formulier.

¹⁶⁴ Het gaat om zogenoemde TB-MUN-005 meldingen. De meldingen worden gedaan door het opleidingscentrum vuursteun), de luchtmobiele brigade, het Korps Commandotroepen en munitietechnici van het Munitiebedrijf.

nodig waren. In Nederland is een selectie gemaakt, waarbij de beste LOTs bestemd zijn voor gebruik in Afghanistan en de andere LOTs gebruikt worden voor opleiding en training. Uw meldingen over de weigeraar en de lege deellading zijn de eerste meldingen over deze munitie, daarom worden beide problemen voorlopig gezien als een incident.”¹⁶⁵ Na de volgende twee meldingen over weigeraars in april 2008 wordt besloten dat het LOT waarover de melding gaat (subLOT 04/05 A99) alleen voor opleiding en training gebruikt mag worden.¹⁶⁶

Na een vijfde melding in juni 2008 over een weigeraar wordt de terugkoppeling aan de melder uitgebreid met de tekst: “Er is momenteel helaas geen betere munitie beschikbaar, dus wordt het geaccepteerd dat er weigeraars optreden.”¹⁶⁷ In het meldingenoverzicht van medewerkers Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf wordt als beslissing opgenomen: “wordt gemonitord”.¹⁶⁸

Een zesde melding komt eind augustus 2008 van een munitietechnicus van het Munitiebedrijf. Het betreft 8 weigeraars op 480 stuks bij een oefening van het 17 Pantserinfanteriebataljon. Begin september meldt ook het KCT twee weigeraars, de zevende melding. Beide melders krijgen begin oktober 2008 onder andere het volgende teruggekoppeld: “Het LOT is niet nieuw aangeschaft, maar overgenomen van de Amerikanen, omdat de granaten met spoed nodig waren. In Nederland is een selectie gemaakt, waarbij de beste LOTs bestemd zijn voor gebruik in Afghanistan en de andere LOTs gebruikt worden voor opleiding en training. Er is momenteel helaas geen betere munitie beschikbaar, dus wordt geaccepteerd dat er weigeraars optreden. De projectielen zullen wel nader onderzocht worden door de afdeling Beproevingen om daardoor de oorzaak van de weigering te achterhalen.”¹⁶⁹

Naar aanleiding van deze meldingen krijgt de ABWM opdracht dit nader te onderzoeken. Volgens het beproevingsplan richt dat onderzoek zich op “slaghoedje, grondkardoes en maatvoering”.¹⁷⁰

Tussen september 2008 en januari 2009 komen nog vier meldingen van kapotte deelladingen en weigeraars binnen. Eén van de melders geeft aan

165 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradingsbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2008, 21 maart).

TB-MUN-005 melding 08/033 (terugkoppelingsformulier) [intern document].

166 Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* [intern document].

167 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradingsbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2008, 17 juni).

TB-MUN-005 melding 08/012 en 08/013 (terugkoppelingsformulier) [intern document].

168 Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* (5^e incident, datum: 2008, 4 juni) [intern document].

169 Defensie Materieel Organisatie (2008, 2 oktober). *TB-MUN-005 melding 08/046 (terugkoppelingsformulier)* [intern document].

170 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2008, 10 oktober). *Beproevingenplan onderzoek weigeraars 60 mm HE 80, mortier* [intern document], p. 2.

dat hij met grote regelmaat kapotte deelladingen aantreft.¹⁷¹ De melder van dit incident krijgt teruggekoppeld: "Dit betreft oude munitie. Er loopt een onderzoek naar problemen met deze munitie. Uw melding wordt daarbij meegenomen."¹⁷² Ook de melder van weigeraars in januari 2009, de elfde melding vanuit het opleidingscentrum vuursteun, krijgt bericht dat het een bekend probleem is en dat het oude munitie betreft.¹⁷³

Meldingen 12-20

In april 2009 komen er twee meldingen van blindgangers bij LOT 01/06, vanuit het opleidingscentrum vuursteun en vanuit 103 Grond Gebonden Verkenning Eskadron (GGVE). Deze meldingen worden afgedaan met de beslissing dat het oude munitie betreft, een bekend probleem is en er geen betere munitie beschikbaar is. In het meldingenoverzicht van het medewerkers Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf wordt als beslissing opgenomen: "bekend probleem, afdoen als incident" met de motivering "bekend probleem, geen betere munitie beschikbaar".¹⁷⁴

In de periode juni tot en met oktober 2009 worden door het opleidingscentrum vuursteun nog vier meldingen gedaan van kapotte deelladingen en blindgangers, waaronder zeven blindgangers op 184 verschoten granaten en drie blindgangers op 80 stuks. Alle vier de meldingen komen van dezelfde persoon van het opleidingscentrum vuursteun. De melder geeft op het meldingsformulier aan dat hij al eerder melding heeft gedaan en dat het aantal blindgangers bij deze munitie hoger is dan bij de MK61-88: "Het aantal blindgangers geeft reden tot zorg i.v.m. veiligheid."¹⁷⁵

Op het meldingsformulier van 30 oktober 2009 (de zeventiende melding) over de blindganger geeft de melder aan dat dit een veel voorkomend probleem is bij dit type.¹⁷⁶ Ook bij zijn melding van de kapotte deelladingen,

171 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2008, 12 september). *TB-MUN-005 melding 08/061 (meldingsformulier)* [intern document].

172 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2008, 12 november). *TB-MUN-005 melding 08/061 (terugkoppelingsformulier)* [intern document].

173 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2009, 9 februari). *TB-MUN-005 melding 09/002 (terugkoppelingsformulier)* [intern document].

174 Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* (12^e incident, datum: 2009, 17 april) [intern document].

175 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2009, 23/24 juni). *TB-MUN-005 melding 09/030 (meldingsformulier)* [intern document].

176 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2009, 30 oktober). *TB-MUN-005 melding 09/054 (meldingsformulier)* [intern document].

de zestiende melding, geeft hij aan dat dit een bekend probleem is bij deze granaten.¹⁷⁷

In 2012 wordt door het Korps Mariniers de achttiende melding gedaan van beschadigde deelladingen.¹⁷⁸ In 2015 wordt vanuit het vuursteuncommando van de Landmacht melding gedaan van lege en kapotte deelladingen.¹⁷⁹ Deze negentiende melding wordt afgedaan als "eerste melding van defecte deelladingen bij de munitie van dit LOTnummer" en "Advies: deze melding ook afdoen als een bekend probleem".¹⁸⁰ De melder krijgt onder andere teruggekoppeld dat er geen actie wordt ondernomen, omdat men bezig is met de vervanging van de 60 mm mortiergranaten.¹⁸¹ De meldingen uit 2012 en 2015 betreffen problemen tijdens trainings- en oefensituaties. Er zijn geen problemen gemeld uit missiegebieden.

In 2016 vindt het dodelijke ongeval in Mali plaats. Het ongeval wordt niet volgens de voorgeschreven manier van melden, namelijk met het TB-MUN-005 meldingsformulier, gemeld. Op 18 juli 2019 wordt het ongeval alsnog opgenomen in het TB-MUN-005 meldingenoverzicht, de twintigste melding.¹⁸²

Amerikaans ongeval

Op 2 juli 2013 ontploft een 60 mm mortiergranaat van hetzelfde type en afkomstig van dezelfde Bulgaarse firma als de Nederlandse ongevalsgranaat in een 60 mm mortier in Afghanistan.¹⁸³ Daarbij komen vier Afghaanse militairen en een Amerikaanse militaire fotografe om het leven. De Verenigde Staten doen onderzoek naar het ongeval.¹⁸⁴ De OVV refereert aan het ongeval en het Amerikaanse onderzoek in zijn rapport in

177 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2009, 8 oktober). *TB-MUN-005 melding 09/048 (meldingsformulier)* [intern document].

178 Munitiebedrijf, Landelijk Bevoorradersbedrijf (Defensie Materieel Organisatie) (2012, 29 februari). *TB-MUN-005 melding 12/028 (meldingsformulier)* [intern document]. De melder geeft aan dat hij, in verband met de oefening, een extra deellading heeft laten aanbrengen. De melder wordt hierop teruggekoppeld dat het probleem met defecte deelladingen bekend is en dat met méér dan één deellading schieten niet is toegestaan.

179 Negentiende melding, 4 september 2015, het betreft de eerste incidentmelding van LOTnummer 04/07.

180 Defensie Munitiebedrijf (2015, 18 december). *TB-MUN-005 melding 15/050 (terugkoppelingsformulier)* [intern document]; Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* (19^e incident, datum: 2015, 4 september) [intern document].

181 Defensie Munitiebedrijf (2015, 18 december). *TB-MUN-005 melding 15/050 (terugkoppelingsformulier)* [intern document].

182 In de melding in het TB-MUN-005 meldingenoverzicht wordt de hoofdconclusie van de OVV opgenomen, evenals een hyperlink naar het rapport van de OVV.

183 Onze commissie heeft niet kunnen vaststellen of het een granaat betrof die behoorde tot de grote partij granaten waarvan de Nederlandse aankoop onderdeel uitmaakte.

184 Het ongeval wordt naderhand ook gemeld in de in 2016 opgerichte NAVO-database.

2017.¹⁸⁵ Onze commissie heeft niet kunnen vaststellen of Nederland door de Amerikanen op de hoogte is gebracht van dit ongeval en het Amerikaanse onderzoek naar de oorzaak daarvan.¹⁸⁶

2.3.4 Beproevingen

Beproeivingsrapport

Naar aanleiding van de zesde en zevende melding wordt een onderzoek verricht naar de weigeraars. Eind april 2009 wordt het beproevingsrapport vastgesteld. Hierin wordt geconcludeerd dat de weigeraars mogelijk zijn veroorzaakt door vervuiling van het projectiel (kruit). Aanbevelingen op basis van het onderzoek zijn: "De weigeraars en klemmers bij CTG 60 mm HE als incident te beschouwen; De schietbuizen tijdens de schietseries regelmatig te reinigen; De toestand van de slagpinnen regelmatig te controleren en indien nodig te vervangen; Vooralsnog geen onderzoek te doen naar de gevoeligheid van de toegepaste slaghoedjes".¹⁸⁷

185 Zonder bronverwijzing en zonder opname van het onderzoeksrapport in de literatuurlijst.

Bron: bijlage M in OVV (2017). *Mortierongeval Mali*.

186 Onze commissie heeft Defensie verzocht na te gaan of het Amerikaanse onderzoeksrapport door Nederland ontvangen is. Dat het rapport door de VS aan Nederland verstuurd zou zijn had voor de hand gelegen omdat het een ongeval met eenzelfde type granaat van de fabrikant Arsenal betrof, die Nederland immers via FMS bij de Amerikanen aanschafte. Het ministerie van Defensie heeft aan het verzoek van onze commissie uitgebreide medewerking verleend, maar geen (aanbieding van een) rapport kunnen vinden. De OVV, die in zijn onderzoek aan het Amerikaanse rapport refereert (bijlage M in OVV (2017). *Mortierongeval Mali*), beroept zich op zijn wettelijke recht geen onderzoeksmateriaal aan derden ter beschikking te zullen stellen. Het is onze commissie (dus) onduidelijk of de OVV het Amerikaanse rapport ooit feitelijk ontvangen heeft, ondanks het citeren in hun eigen onderzoeksrapport. TNO gaf aan het rapport in handen te hebben gehad, maar gaf ook aan geen informatie aan derden te mogen verstrekken omdat zij haar werkzaamheden waarvoor het rapport van belang was verrichtte in opdracht van de OVV. Op navraag bij het Amerikaanse leger ontving onze commissie in eerste instantie de volgende informatie: "*The mortar tube was a M224. The round was a Bulgarian 60 mm. The investigation board suspected that the Bulgarian 60 mm round had been mishandled by an unknown person at an unknown time and damaged the round where it detonated in the tube, killing 3 ANA and the E4 combat photographer.*" Na herhaaldelijk verzoek is door ons uiteindelijk via het ministerie van Defensie het rapport ontvangen, maar met de voor ons onderzoek relevante passages zwartgelakt. Onze commissie heeft vervolgens verzocht het rapport ongelakt aan te leveren. Ondanks inspanningen vanuit het ministerie van Defensie heeft onze commissie dat niet ontvangen. Zie de onderzoeksverantwoording in de bijlage voor meer informatie over het ontbreken van dit rapport.

187 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2009, 27 april), *Beproeivingsrapport: onderzoek weigeraars 60mm HE* [intern document].

Nader onderzoek

De projectmanager van het projectteam verwerving geeft na de zeventiende melding uit oktober 2009 aan dat hij onderzoek wil naar het probleem van de blindgangers.¹⁸⁸ Onze commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat dit onderzoek is uitgevoerd. Aan de melder wordt teruggekoppeld: "Het LOT is niet nieuw aangeschaft (overgenomen van de Amerikanen) omdat de munitie met spoed benodigd was. In Nederland is een selectie gemaakt, waarbij de beste LOTs bestemd zijn voor gebruik in Afghanistan en de andere LOTs gebruikt worden voor opleiding en training. Er is momenteel helaas geen betere munitie beschikbaar, dus wordt het geaccepteerd dat er blindgangers optreden."¹⁸⁹

2.3.5 Retour munitie

De in mei 2009 retour gekomen granaten uit Tsjaad worden na inspectie geplaatst in kwaliteitsklasse 28 (Onbruikbaar Retour Missiegebied). Ook uit Afghanistan komt munitie retour.¹⁹⁰ In oktober 2010 komen ruim 2.000 granaten uit Afghanistan retour.¹⁹¹ Volgens voorschrift worden hiervan dertien granaten steekproefsgewijs geïnspecteerd.¹⁹² In deze steekproef worden geen bijzonderheden geconstateerd. Wel worden – buiten de steekproef – twee granaten met oxidatie aangetroffen, op de buis en veiligheidsskap. Op het inspectieformulier staat dat de inspecteur munitietechniek van de DMO deze twee granaten heeft afgekeurd (met de aanduiding 24; onbruikbaar: retour missiegebied), omdat het vermoeden bestaat dat deze granaten onderhevig zijn geweest aan zwaardere

188 Defensie Munitiebedrijf, *Meldingenoverzicht* met daarin onder meer de beschrijving van het incident, het lotnummer, de beslissing, motivatie en actie n.a.v. de melding.

189 Defensie Munitiebedrijf (2009, 23 november). *TB-MUN-005 melding 09/059 (terugkoppelingsformulier)* [intern document].

190 Op 27 november 2009 is in de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (DVGS) het volgende over retourmunitie besproken: "CDS geeft aan dat CLAS opdracht heeft gekregen om zoveel mogelijk munitie mee terug te nemen. CLAS geeft aan dat dit wellicht niet de meest efficiënte manier is aangezien er dan vervolgens veel geld in onderzoek naar de kwaliteit van de munitie moet worden gestoken. Er is echter geen geld voor nieuwe munitie. SC-Land geeft aan dat als de munitie nog goed genoeg is om ter plekke te verschieten, het ook goed genoeg zou moeten zijn om mee terug te nemen. Het is dan wel zaak om de betrouwbaarheid van deze munitie te blijven monitoren." Bron: Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2009, 27 november). *Notulen 2^e vergadering op 27 november 2009*.

191 Defensie Materieel Organisatie (2010, 28 oktober). *Inspectieformulier rapportnummer 503/209/2010*.

192 Het voorschrift komt uit het HB 9-200. Het gaat om een reguliere steekproef. Defensie Materieel Organisatie (2008, 29 september). *Handboek kwaliteitsbewaking van munitie (HB 9-200)* [intern document].

klimatologische omstandigheden dan de rest. De overige granaten krijgen de kwaliteitsaanduiding "28 OB/RM" (onbruikbaar: retour missiegebied).¹⁹³

Bij een andere partij die retour komt wordt door de inspecteur opgemerkt dat "we in tegenstelling met wat we normaal doen met RM-munitie, geen partij apart [hebben] gezet voor beproeving".¹⁹⁴ De inspecteur vermeldt op het inspectieformulier niet waarom ze geen partij apart hebben gezet voor beproeving. In februari 2011 komt nog een partij munitie retour uit Afghanistan. Op het inspectieformulier staat dat er geen bijzonderheden zijn aangetroffen en dat er geen munitie is "gereed gezet voor beproeving wat normaal gebruikelijk is voor KA 28 OB/RM".¹⁹⁵ Wederom staat niet toegelicht wat hiervoor de reden is.¹⁹⁶ De inspecteur adviseert de munitie in kwaliteitsklasse 28 te zetten: Onbruikbaar Retour Missiegebied.

In maart 2011 komt nog een partij retour uit Afghanistan. Het HB 9-200 schrijft voor dat munitie die retour komt uit missiegebieden in kwaliteitsklasse 28 geplaatst dient te worden, waarna de munitie nog een jaar gebruikt mag worden voor Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO). De binnengekomen partij wordt steekproefsgewijs geïnspecteerd en er worden geen bijzonderheden aangetroffen. Geadviseerd wordt, in afwijking van het voorschrift, de munitie in kwaliteitsklasse 12 (Bruikbaar Beschadigd) te plaatsen.¹⁹⁷ Eind 2011 wordt deze munitie, met referte aan een e-mail van 28 maart 2011, omgezet naar kwaliteitsklasse 11 (Bruikbaar Onbeschadigd).¹⁹⁸ Ook de munitie die in februari 2011 uit Afghanistan retour kwam en in kwaliteitsklasse 28 werd geplaatst, wordt omgezet naar kwaliteitsklasse 12.¹⁹⁹ In totaal komen bijna 3.500 granaten retour uit Afghanistan. Onze

193 Defensie Materieel Organisatie (2010, 28 oktober). *Inspectieformulier rapportnummer 503/209/2010* [intern document]. *Kwaliteitsaanduiding 28 OB/RM staat voor "onbruikbaar retour missiegebied" wat inhoudt dat deze munitie gedurende een jaar nog gebruikt kan worden voor oefeningen en daarna moet worden vernietigd.*

194 Defensie Materieel Organisatie (2010, 20 oktober). *Inspectieformulier rapportnummer 504/209/2010* [intern document].

195 Defensie Materieel Organisatie (2011, 1 februari). *Inspectieformulier rapportnummer 044/209/2011* [intern document].

196 Defensie Materieel Organisatie (2011, 1 februari). *Inspectieformulier rapportnummer 044/209/2011* [intern document]. Op het inspectieformulier wordt ook nog vermeld: "Munitie aanbieden ter beproeving i.v.m. mogelijke blootstelling aan hoge temperatuur verschillen en andere omstandigheden (HB 9-200 blz. 33 t/m 36)". Onduidelijk is wat met deze zin beoogd werd. Een beproeving is hierna niet uitgevoerd.

197 Defensie Materieel Organisatie (2011, 24 maart) *Inspectieformulier rapportnummer 136/209/2011* [intern document].

198 De vermelding staat in screenshots WMS en archiefbestanden WarehouseManagementSysteem. Aan welke e-mail gerefereerd wordt is onbekend.

199 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden].

commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat beproevingen hebben plaatsgevonden van de retour gekomen munitie.

2.3.6 **Achtergrond: Typeclassificatie van munitie in de periode van 2006 - 2014**

Probleem typeclassificatie gemeld

Om de "grootst mogelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat munitieartikelen, die worden ingevoerd bij een of meer krijgsmachtdelen, gekwalificeerde explosieve stoffen bevatten en gedurende hun hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt zijn om te worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn bestemd", kent het ministerie van Defensie de typeclassificatie.²⁰⁰ De voorschriften met betrekking tot typeclassificatie zijn vastgelegd in een ministeriële publicatie (MP), de MP40-22. In de periode 2006-2014 geldt de MP-versie uit 1995. Van de bepalingen in deze MP 40-22 mag alleen afgeweken worden als daarvoor toestemming van de minister is verkregen, dus ook van de bepaling dat vrijgave alleen mag plaatsvinden nadat een typeclassificatie is afgegeven.²⁰¹ In de DMO-Raad, het hoogste overlegorgaan binnen de DMO, van 7 maart 2006 wordt opgemerkt door de directie Projecten (in oprichting) dat van een groot aantal (van alle) wapenmunitie-combinaties typeclassificaties ontbreken. Besproken wordt dat langdurig veilig gebruik in combinatie met een assessment mogelijk gelijk kan worden gesteld aan typeclassificatie. De problematiek is in behandeling bij de directeur Beleid ad interim.²⁰²

In die navolgende periode is het probleem van de ontbrekende typeclassificaties niet opgelost, zo blijkt uit gesprekken die onze commissie heeft gevoerd. Gesprekspartners geven aan dat er een grote achterstand aan typeclassificaties in deze periode was, of dat er geen bewijs was van typeclassificatie van munitieartikelen (de precieze aantallen niet

200 Ministerie van Defensie, Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document].

201 Ministerie van Defensie, Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document].

202 Defensie Materiaal Organisatie (2006, 22 maart). *Verslag DMO-Raad 7 maart 2006* [intern document]; Het hoofd van de sectie Munitie hield in deze periode bij voor welke munitie een typeclassificatie was uitgevoerd. Uit dit overzicht blijkt dat er sprake was van een grote achterstand van de typeclassificaties. Bron: Excelbestand *FW 60 mm (1310-50-000-0724)* [intern document]. Het document is voor het laatst gewijzigd op 1 september 2011.

getypeclassificeerde munitie die zij noemden variëren van 80% tot 90% van de munitie die in beheer was).

DVGS en STC

Vóór 2005 bestonden er twee overleggremia met betrekking tot de veiligheid van munitie: het Inter Krijgsmacht Overleg Munitie (IKOM) en Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen (MCGS). In deze gremia participeerden alle krijgsmachtdelen. Met de reorganisatie van 2004 hielden beide gremia op te bestaan.²⁰³ Op 3 oktober 2006 wordt in de DMO-Raad besloten dat de MCGS omgevormd wordt tot de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (DVGS).²⁰⁴ De DVGS is als forum belast met de Defensiebrede afstemming van de veiligheidsaspecten op het gebied van gevaarlijke stoffen.²⁰⁵

Eind augustus 2007 wordt door de directie Beleid een voorstel aan de DMO Raad gestuurd voor het instellen van de DVGS en de benodigde subcommissies, waaronder de Subcommissie Typeclassificatie (STC).²⁰⁶ Op 26 mei 2008 wordt in het Departementaal Beraad, het hoogste ambtelijke overleg bij het ministerie van Defensie, besloten tot oprichting van de DVGS en de voorgestelde subcommissies.²⁰⁷

Op 20 februari 2009 ondertekent de Secretaris-Generaal de instellingsbeschikking voor de DVGS, waarin gesteld wordt dat de directeur Beleid DMO voorzitter van de DVGS is.²⁰⁸ De voorzitter van de DVGS is hiermee de autoriteit die een typeclassificatie mag afgeven, waarbij hij advies vraagt aan de STC. De instellingsbeschikking voor de STC wordt op 22 september 2009 door de voorzitter van de DVGS getekend.²⁰⁹

Per 1 november 2013 wordt de functie van directeur Beleid DMO opgeheven. Daarmee heeft de DVGS geen voorzitter meer. De secretaris van de DVGS krijgt in deze periode een andere interne functie, waarmee ook zijn rol als

203 Het Bureau Veiligheid/Secretariaat MCGS bleef bestaan onder de naam *sectie* MCGS.

204 Defensie Materieel Organisatie (2006, 26 oktober). *Verslag DMO-Raad 3 oktober 2006* [intern document].

205 Voorzitter van de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2009, 11 juni). *Nota: Vergadering Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen* [intern document].

206 Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2007, 17 en 30 augustus). *Van MCGS naar DVGS* [intern document].

207 Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2009, 20 februari). *Instellingsbeschikking DVGS* [intern document].

208 Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2009, 20 februari). *Instellingsbeschikking DVGS* [intern document].

209 Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2009, 22 september). *Instellingsbeschikkingen Subcommissies DVGS* [intern document].

secretaris verval. Na 13 november 2013 komt de DVGS niet meer bijeen.²¹⁰ Op 14 mei 2014 treedt de nieuwe MP40-22 in werking.²¹¹

DVGS-beeldvorming munitie-inzet Afghanistan

Op 27 november 2009 wordt tijdens de tweede vergadering van de DVGS een briefing gegeven over de TFU, met als doel inzicht te krijgen in de omvang van de munitie-inzet in Afghanistan, de (logistieke) uitdagingen die daarbij komen kijken en de veiligheidsvraagstukken die moeten worden beantwoord, bijvoorbeeld in het kader van de 'redeployment'.²¹²

In de notulen van de vergadering is opgenomen dat, gelet op de veranderende taken van de Nederlandse krijgsmacht, de typeclassificatie wellicht aangepast zou moeten worden aan de extreme weersomstandigheden waarbij toekomstige operaties kunnen worden uitgevoerd. Een afspraak of actiepunt wordt hieraan niet verbonden.²¹³ In dezelfde vergadering worden, een maand na de laatste melding van de tot dan toe in totaal zeventien meldingen bij HE-granaten, wat betreft de 60 mm munitie alleen de problemen met de 60 mm rook- en lichtgranaten genoemd.²¹⁴ Uit het verslag valt niet op te maken of er is gesproken over de zeventien meldingen over de HE-granaat.^{215,216}

Probleem typeclassificatie opnieuw gearticuleerd

Op 28 juni 2011 geeft de secretaris van de STC een presentatie in een vergadering van de STC over de stand van zaken met betrekking tot het typeclassificatieproces en de normering ter zake. Daarbij constateert hij dat "het aantal artikelen waarvan een TC-document is afgegeven zeer beperkt

210 Directie Monitoring & Beheer, Ministerie van Defensie (2016, 11 oktober). *Nota Advies toekomstige belegging DVGS* [intern document].

211 Ministerie van Defensie (2014). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie* (op 14 mei gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 14765).

212 Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2009, 27 november). *Notulen 2^e vergadering op 27 november 2009* [intern document].

213 Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2009, 27 november). *Notulen 2^e vergadering op 27 november 2009*, p. 3 [intern document].

214 Te weinig rookproductie of niet functioneren. Het was een presentatie waarin vele soorten munitie werden besproken. De sheet die gaat over de 60 mm mortiergranaat gaat alleen in op de licht- en rookgranaten. De 60 mm HE-granaat wordt niet genoemd, mogelijk (maar niet met zekerheid vast te stellen) omdat er geen meldingen waren ontvangen.

215 Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2009, 27 november). *Notulen 2^e vergadering op 27 november 2009* [intern document].

216 Er wordt voor zover bekend in deze vergadering niets gezegd over het feit dat er tot dusver geen meldingen uit het missiegebied zijn gekomen. Onze commissie beschikt niet over bewijs dat er meldingen uit het missiegebied zijn gekomen.

is. Voor het ressort Lucht zijn dat 2 artikelen, voor het ressort Zee betreft het 0 artikelen en voor het ressort Land ongeveer 50 artikelen."²¹⁷

Op de vraag of de artikelen ongeschikt en onveilig voor gebruik zijn, en of er sprake is van een onveilige situatie, is het antwoord in de STC "nee, echter Defensie voldoet niet aan haar eigen regelgeving (MP40-22). We hebben geen bewijs dat de munitie geschikt en veilig voor gebruik is. Veel van de voor de drie ressorts aangekochte munitie is in andere landen (US, UK, GE) [Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Duitsland] vaak al volop beproefd en vrijgegeven voor gebruik maar er is geen TC-document."²¹⁸

Op de vraag of Defensie nu een probleem heeft, concludeert de secretaris dat het antwoord 'ja' is. "De DVGS/Dir. Beleid c.q. de D-DMO is zich mogelijk niet bewust van dit risico, daarnaast heeft Defensie het proces TC niet gevolgd. Bij een eventueel ongeluk met munitie zal er geen antwoord gegeven kunnen worden op de vraag waarom Defensie niet heeft voldaan aan de eigen regelgeving."²¹⁹

De voorzitter van de vergadering stelt dat de directeur Beleid DMO niet alleen verteld moet worden dat er een achterstand is, maar dat er ook een plan van aanpak moet worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de achterstand ingelopen gaat worden.

Een dag na de vergadering van de STC, op 29 juni 2011, is er een vergadering van de DVGS, waar de STC onder hangt. De voorzitter van de vergadering van de STC die een dag eerder werd gehouden is bij deze DVGS-vergadering aanwezig. Ook het Hoofd Sectie Munitie, lid van de STC, is bij de DVGS-vergadering aanwezig.

In de notulen van de DVGS-vergadering is het probleem ten aanzien van typeclassificatie, zoals de dag ervoor in de STC besproken, niet vermeld.²²⁰ Uit onderzoek van onze commissie is niet gebleken dat dit probleem in de DVGS is besproken.

2.4 Periode 3: Inzet van de granaten in Mali

De derde periode van de feitenreconstructie gaat over de inzet van de granaten tijdens de Minusma-missie in Mali. Allereerst wordt de

217 Verslag van de vergadering van de Subcommissie Typeclassificatie (2011, 28 juni), *agendapunt 2* [intern document].

218 Verslag van de vergadering van de Subcommissie Typeclassificatie (2011, 28 juni), *agendapunt 2* [intern document].

219 Verslag van de vergadering van de Subcommissie Typeclassificatie (2011, 28 juni), *agendapunt 2* [intern document].

220 Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (2011, 29 juni). *Notulen 5^e vergadering op 29 juni 2011* [intern document].

voorbereiding van de missie beschreven: waarom deze missie werd gestart, welke adviezen ten grondslag lagen aan de inrichting ervan, en hoe rollen en verantwoordelijkheden werden verdeeld. Vervolgens richt de aandacht zich op de uitvoering van de missie in Mali, en specifiek op verstrekking, en opslag van munitie en signalen over klimatologische invloeden op de kwaliteit van aanwezige munitie. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan de inspecties van munitietechnici in Mali en aan de rol die het Munitiebedrijf en de directie Operaties (DOPS) daarbij hebben vervuld. Tot slot komen de inrichting van het kamp in Kidal en de route die de ongevalsgranaten hebben afgelegd aan bod.

2.4.1 Voorbereiding van de missie

Nadat na een periode van burgeroorlog de situatie in Mali enigszins is gestabiliseerd, vraagt de Malinese president begin 2013 aan de VN om een vredesmacht in zijn land. Op 25 april 2013 stemt de VN Veiligheidsraad unaniem in met de resolutie 2100 die in een dergelijke vredesmacht voorziet: de UN *Multidimensional Integrated Stabilisation Mission* in Mali (MINUSMA).²²¹ Het grootste deel van de benodigde troepen voor deze vredesmacht zal worden geleverd door Afrikaanse landen. Westerse landen wordt gevraagd om "niche-capaciteit" te leveren, onder meer een bijdrage aan een inlichtingen eenheid en *special operations forces*. Het Nederlandse kabinet heeft de politieke wens om een dergelijke bijdrage te leveren.²²²

2.4.2 Advies, besluit en plannen

Op 27 juni 2013 geeft de CDS opdracht om de mogelijkheid van een militaire bijdrage aan de VN operatie Minusma te onderzoeken en hierover een militair advies uit te brengen.²²³ Het militair advies dient 2 augustus 2013 gereed te zijn. Hiervoor wordt door de DOPS een *fact finding* missie naar Mali uitgevoerd, waarover op 7 september 2013 gerapporteerd wordt.²²⁴

221 Verenigde Naties (2013, 25 april). *Security Council Establishes Peacekeeping Force for Mali Effective 1 July, Unanimously Adopting Resolution 2100 (2013)*. <https://press.un.org/en/2013/sc10987.doc.htm>.

222 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2022). *Een missie in een missie. De Nederlandse bijdrage aan de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA) 2014-2019*. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

223 NOTA Directie Operaties, Ministerie van Defensie (2013, 27 juni). *Initiating Directive planning MINUSMA*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/02/07/besluit-op-woo-verzoek-over-besluitvorming-tot-deelname-vn-missie-minusma-en-vormgeven-nederlandse-militaire-bijdrage>.

224 Directie Operaties (2013, 7 september). *FACT FINDING MISSION Template*. Ministerie van Defensie. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/02/07/besluit-op-woo-verzoek-over-besluitvorming-tot-deelname-vn-missie-minusma-en-vormgeven-nederlandse-militaire-bijdrage>

Militair advies

Mede op basis van dit rapport wordt op 17 oktober 2013 door de CDS een militair advies aan de minister uitgebracht waarin wordt beschreven hoe Nederland kan bijdragen aan Minusma en wat daarvoor nodig is.²²⁵ Het advies geeft aan dat Nederland een bijdrage kan leveren van 368 mensen, voor inlichtingencapaciteit en een eenheid *Special Operations Force* (SOF) van 90 personen. In de bijlage bij het militair advies wordt de SOF-eenheid nader ingevuld en wordt aangegeven dat met deze SOF een mortiergroep meegaat: "voor mortieren is gekozen omdat de eenheid vaak ver weg opereert en dus bij vijandelijk contact in de eerste periode op zichzelf is aangewezen".²²⁶

Uit het advies blijkt verder dat de beoogde inzetlocaties van het Nederlandse detachement rond Bamako, Gao en/of Kidal zijn, "alsmede de routes tussen deze locaties". Daarnaast geeft het advies aan dat de Nederlandse eenheden zullen opereren in "BAMAKO, GAO en wellicht KIDAL", en dat de VN behoefte heeft aan een SOF eenheid in de regio Gao.²²⁷ Waar de terroristische dreiging voor Nederlandse militairen "matig" wordt ingeschat in de steden Bamako, Gao en Timboektoe, en in de omgeving van Bamako, is de dreiging "hoog" buiten de stad Timboektoe en zelfs "significant" in Kidal (zowel stad als omgeving) en buiten de stad Gao.²²⁸

In het advies wordt aangegeven dat vanuit logistiek oogpunt het concentreren van de bijdrage de voorkeur heeft. Daarbij wordt opgemerkt dat "de VN de meeste behoefte [heeft] aan Nederlandse eenheden in de regio's Gao en Kidal". Er wordt geconcludeerd dat wat Nederland betreft Gao de "uitdrukkelijke voorkeur" heeft "in verband met de noodzakelijke afstemming van SOF en helikopter operaties, de wens van de VN en de logistieke wens om de bijdrage geografisch te concentreren".²²⁹

Het militair advies bevat ook een paragraaf waarin wordt ingegaan op allerhande risico's en hoe deze gemitigeerd kunnen worden. Zo wordt over klimaat en terrein opgemerkt: "gedurende de *fact-finding* missie is gebleken dat het klimaat en het terrein zware eisen stelt aan mens en materieel".²³⁰ Het risico wordt onder andere gezien ten aanzien van apparatuur:

225 Directie Operaties (2013, 17 oktober). Militair advies over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan de missie MINUSMA in Mali. Ministerie van Defensie. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/02/07/besluit-op-woo-verzoek-over-besluitvorming-tot-deelname-vn-missie-minusma-en-vormgeven-nederlandse-militaire-bijdrage>. Navolgende handelingen en opmerkingen verwijzen naar dit document.

226 Bijlage C van het militair advies (2013, 17 oktober).

227 Militair advies (2013, 17 oktober), p.9.

228 Militair advies (2013, 17 oktober), p.3.

229 Militair advies (2013, 17 oktober), p.13.

230 Militair advies (2013, 17 oktober), p.20.

“de ervaringen van de Franse missie SERVAL geven aan dat moderne apparatuur die veel elektronica bevat, inclusief helikopters en voertuigen, veel sneller slijten dan bij operaties in Europa”.²³¹

Ten aanzien van de logistiek worden twee risico's opgemerkt. Ten eerste dat het “gebruik maken van de logistieke diensten van de VN betekent dat die voldoen aan de VN-regelgeving, waar Nederland soms hogere normen hanteert”. Dat betekent dat in die gevallen wellicht alsnog extra logistiek personeel en/of materieel moeten worden toegevoegd. Ten tweede dat bij de aanvraag van VN-transportmodaliteiten “tijdrovende procedures en prioriteiten” gelden, waardoor inzet kan worden vertraagd.²³²

Uit de slotconclusie van het militair advies valt af te leiden dat de Nederlandse bijdrage aan de missie haalbaar en verantwoord is, de militaire capaciteit beschikbaar, de budgetten toereikend en de risico's voldoende gemitigeerd.²³³ De CDS adviseert de minister om de Nederlandse krijgsmacht in te zetten en de Nederlandse bijdrage geografisch te concentreren in Gao.

Politiek besluit

Op basis van het militair advies wordt het politieke besluit genomen om de bijdrage te leveren, middels een zogenoemde artikel 100-brief op 1 november 2013 van de minister van Buitenlandse Zaken, met de minister van Defensie als een van de medeondertekenaars.^{234,235}

231 Militair advies (2013, 17 oktober), p.20.

232 Militair advies (2013, 17 oktober), p.21.

233 Militair advies (2013, 17 oktober), p.22.

234 Over Kidal wordt opgemerkt dat de regionale veiligheidssituatie daar instabiel blijft.

235 Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie, minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en minister van Veiligheid en Justitie (2013, 1 november). *Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)* [Kamerstukken II 2013-14, 29 521, nr. 213].

De Nederlandse bijdrage aan Minusma wordt daarna besproken in de Tweede Kamer: op 11 december 2013 in de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en op 12 december 2013 in de plenaire vergadering.²³⁶

Bevelen en opdrachten

Hierna volgen diverse bevelen en opdrachten vanuit verschillende krijgsmachtonderdelen.²³⁷ In de verschillende bevelen zijn 'site surveys' voorzien vanaf half november. De start van de opbouw van het initiële kamp in Gao staat daarbij gepland voor december 2013.

In het operatiebevel van de Commandant Landstrijdkrachten staat de gereedstellingsopdracht: "Formeer en stel gereed vanaf 11 november 2013 een Special Operations Land Task Group (SOTG) ten behoeve van het uitvoeren van speciale operaties in operatie MINUSMA voor een periode van tenminste 24 maanden."²³⁸ Er staan deelopdrachten in voor het KCT en 11 LMB. Het KCT krijgt opdracht op te treden als formerende en gereedstellende eenheid tijdens het formerings- en

236 Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken (2014, 12 februari). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 11 december 2013, over de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA in Mali* [Kamerstuk, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014, 29 521, nr. 230]; Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013, 12 december). *Nederlandse bijdrage aan MINUSMA in Mali* (stenogram) [Kamerstuk TK 36-13].

237 Het betreft waarschuwings-, gereedstellings- en operatiebevelen en -opdrachten ontvangen vanaf 6 november 2013: Commandant Landstrijdkrachten (2013, 6 november). *Operatiebevel nr. 13208 (waarschuwingsbevel FGO MINUSMA)*; Commandant Luchstrijdkrachten (2013, 8 november). *Waarschuwingsbevel C-LSK/2013-013 inzake inzet helikopterdetachement en ondersteuning ten behoeve van NLD-bijdrage aan VN-missie MINUSMA*; Commandant Defensie Helikopter Commando (2013, 8 november). *Waarschuwingsbevel 13/42 van C-DHC (formeren en gereedstellen helikopterdetachement MINUSMA)*; Commandant Defensie Helikopter Commando (2013, 18 november). *Formering- en gereedstelling opdracht (FGO) 13/43 van C-DHC (helikopterdetachement MINUSMA)*; EODD Commandant (2013, 12, 16, 30 november). *C-IED TRAINING MGO SOTG MINUSMA*; Commandant Landstrijdkrachten (2013, 25 november). *Operatiebevel nr. 13208-1 (FGO MINUSMA)*; 43 Gemechaniseerde Brigade (2013, 9 december). *FRAGO van 43 MechBrig op Operatiebevel nr. 13208-1 (FGO MINUSMA): FORMERINGS & GEREEDSTELLINGSOPDRACHT voor de MISSIE MINUSMA*; Operationeel Ondersteuningscommando Land (2014, 6 januari). *FRAGO nr. 2013-059 (VOORDETACHEMENT DEPLOYMENT ELEMENT MINUSMA)*; Defensiestaf (2013, 18 december). *Waarschuwingsbevel 12572 ontplooiing Voordet Deployment Element MINUSMA*; Operationeel Ondersteuningscommando Land (2013, 14 november). *WAARSCHUWINGSBEVEL 2013-013 (MINUSMA MALI)* [intern documenten].

238 Staf CLAS (2013, 25 november). *OPERATIEBEVEL NR 13208-1 (FORMERINGS- EN GEREEDSTELLINGSOPDRACHT MINUSMA) VAN COMMANDANT LANDSTRIJDKRACHTEN* [intern document].

gereedstellingstraject van zowel de CLAS- als CZSK-rotaties. De 11 LMB krijgt opdracht om personeel en materieel te leveren ("cfm OT en IAS"²³⁹), waaronder een mortiergroep ("cf OT SOTG"). Naast organiek materieel is er voor het uitvoeren van de missie specifiek materieel nodig. Als extra benodigd materieel voor de SOTG zijn, naast bijvoorbeeld dieselquads en bushmasters, 60 mm mortieren genoemd.

Operationele aanwijzing: rollen en verantwoordelijkheden

Vanuit de DOPS wordt gewerkt aan de operationele aanwijzing (OA) ten behoeve van de missie in Mali.²⁴⁰ Het gaat om een rompbevel met bijlagen, uit naam van de directeur DOPS, waarin onder andere de organisatiestructuur en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. In het concept rompbevel van 16 januari 2014 staat onder andere dat:

- 1 (NLD) MINUSMA zo snel mogelijk ontplooid moet worden, zodat de Nederlandse bijdrage niet later dan 1 mei 2014 gereed is om *fully operational capable* MINUSMA te ondersteunen;
- Geaccepteerd wordt dat de accommodatie op dat moment nog niet volledig gereed is;²⁴¹
- CLAS optreedt als uitvoerend OPCO (Operationeel Commando) voor personeel gekoppeld aan het *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU), SOF en het *Joint Support Detachment* (JSD);
- Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) optreedt als uitvoerend OPCO voor het AH-detachement;²⁴²
- J4 van de DOPS strategisch transport en materiële instandhouding coördineert ten behoeve van 1 NLD MINUSMA;
- Munitie wordt gereed gesteld door CLAS en met NLD-middelen opgevoerd. In noodgevallen wordt teruggevallen op VN;
- Commandant van het JSD als *Senior National Representative* (SNR) te Gao verantwoordelijk is voor het handhaven van de discipline en gedragscode bij het personeel geplaatst te Gao.²⁴³

239 Staf CLAS (2013, 25 november). *OPERATIEBEVEL NR 13208-1 (FORMERINGS- EN GEREEDSTELLINGSOPDRACHT MINUSMA) VAN COMMANDANT LANDSTRIJDKRACHTEN* [intern document], p.5.

240 J5 coördineert.

241 Conceptrompbevel: "Ik wil dat 1 NLD MINUSMA vanaf 01 mei operationeel FOC is. Ik accepteer daarbij dat de accommodatie op dat moment nog niet volledig gereed is." (Bron: Directie Operaties, (2014, januari). *Operatieaanwijzing voor de Nederlandse bijdrage aan de VN missie MINUSMA in Mali (operatieaanwijzing 12458 1 NLD MINUSMA)*. [CONCEPT] Ministerie van Defensie, p. 2-3.).

242 Het AH-detachement is het detachement van Apache gevechtshelikopters.

243 Bron: Directie Operaties, (2014, januari). *Operatieaanwijzing voor de Nederlandse bijdrage aan de VN missie MINUSMA in Mali*. [CONCEPT] Ministerie van Defensie, p. 2-3.

In de bijlagen is onder andere opgenomen dat CLAS verantwoordelijk is voor containerbeheer en dat de klimatologische omstandigheden in het operatiegebied extreem belastend zijn voor mens en materieel.²⁴⁴

Uit een actiepuntenoverzicht van begin februari 2014 valt op te maken dat alle containers in Gao geplaatst zullen worden, en niet in Bamako.^{245,246} Ook valt eruit op te maken dat er geen munitie retour komt uit Mali, omdat de kwaliteit van de munitie niet kan worden gegarandeerd door de klimatologische omstandigheden. Munitie zal daarom worden verbruikt of vernietigd.²⁴⁷

Missie Specifieke Logistieke Instructie: rollen en verantwoordelijkheden

Als aanvulling op de Joint Logistieke Instructie (JOLI, A-400) wordt door de DOPS een Missie Specifieke Logistieke Instructie (MSLI) opgesteld.²⁴⁸ Gepland wordt om deze instructie eind februari 2014 gereed te hebben. Een eerste versie hiervan wordt op 30 april vanuit de DOPS J4 verspreid.²⁴⁹ In de MSLI staan onder meer de volgende rollen en verantwoordelijkheden opgenomen.²⁵⁰

244 *Bijlage R Logistiek* bij operatieaanwijzing 12458 1 NLD MINUSMA; *Bijlage Q Communicatie en informatiesystemen* behorende bij operatieaanwijzing 12458 1 NLD MINUSMA.

245 Naar aanleiding van een afstemmingsoverleg op 6 februari 2014.

246 Bron: Excelbestand *Kopie van 20140204 MALI aptn def (2)* (2014, februari) [intern document].

247 De DOPS beziet of dit ook voor speciale munitie van toepassing is, zoals bepaalde bij te sturen raketten.

248 Afdeling J4, Directie Operaties (2014, 24 april). *Missie Specifieke Logistieke Instructie: 1(NLD) Minusma: ROTATIE 1A / 1B / 1C: Instandhouding rotaties (versie 1.0)*. Ministerie van Defensie [intern document].

249 De MSLI wordt door het Hoofd J4 van de DOPS aangeduid als een 'groeidocument' (bron: DOPS/J4 (2014, 30 april). MSLI [e-mail]. Onze commissie heeft geen andere versie ontvangen en kunnen achterhalen dan versie 1.0 van 24 april 2014.

250 Deze MSLI is een aanvulling op de Joint Logistieke Instructie (JOLI, A-400). Daar waar bepalingen in de JOLI en MSLI conflicteren, worden voor MINUSMA de bepalingen in de MSLI gevolgd.

Selectie van passages over rollen en verantwoordelijkheden uit de MSLI²⁵¹

DOPS J4:

- Is verantwoordelijk voor het administratief beheer van al het materieel in het missiegebied;²⁵²
- Coördineert en faciliteert (materieel) inspecties (inclusief uitvoeren van keuringen, ijkingen etc.);²⁵³
- Stelt niveaus en breedte van het te voeren assortiment munitie vast;²⁵⁴
- Beoordeelt milieu / Arbo monitorrapportages en naleving wet- en regelgeving en stuurt bij;²⁵⁵

CLAS (als uitvoerend OPCO)

- Realiseert de interservice afstemming en uitvoering van de personeel- en materieel logistieke voorbereiding en gereedstelling van rotaties;²⁵⁶

JSD

- Beheert de voorraad munitie;²⁵⁷
- De commandant JSD is verantwoordelijk voor het containerbeheer;²⁵⁸

Missie S4 (ingedeeld bij het JSD)

- Bezielt gedurende de missie de materiële behoefte, en verzoekt met een Operationele Behoeftte Aanvraag tot uitbreiding of vermindering van het materieel;²⁵⁹

Klasse V Beheerder 1 (NLD) JSD

- Is verantwoordelijk voor het munitiebeheer in het gehele gebied: in voorraad houden, opslag, uitgifte en inname, inclusief administratie.²⁶⁰

251 Afdeling J4, Directie Operaties (2014, 24 april). *Missie Specifieke Logistieke Instructie: 1(NLD) Minusma: ROTATIE 1A / 1B / 1C: Instandhouding rotaties (versie 1.0)*. [intern document] Ministerie van Defensie. Navolgende handelingen en opmerkingen verwijzen naar dit document.

252 MSLI (2014, 24 april), p. 19.

253 MSLI (2014, 24 april), p. 12.

254 MSLI (2014, 24 april), p. 15.

255 MSLI (2014, 24 april), p. 12.

256 MSLI (2014, 24 april), p. 12.

257 MSLI (2014, 24 april), p. 13, p. 18 en p. 75.

258 MSLI (2014, 24 april), p. 24.

259 MSLI (2014, 24 april), p. 13.

260 MSLI (2014, 24 april), p. 75.

In de MSLI wordt onder het kopje 'Materieelbeheer' een 'Monitor Kwaliteit Materieelbeheer' genoemd. In deze monitor zal onder andere wapenbeheer en munitiebeheer worden gecontroleerd.²⁶¹ De MSLI geeft aan dat deze monitor halverwege de eerste rotatie (rotatie 1B) wordt uitgevoerd.^{262,263} Na voltooiën van de monitor moet de commandant van het JSD een appreciatie schrijven en deze terugkoppelen aan de DOPS J4. De DOPS J4 moet deze vervolgens vastleggen.

Invulling van rollen en verantwoordelijkheden

Bij het militair advies is ook een aantal *risk management sheets* opgenomen.²⁶⁴ Voor dit onderzoek relevante risico's die daarin genoemd zijn, betreffen het risico op "onvoldoende klasse V ondersteuning" (klasse V staat voor munitie) en het risico van "een verkorte levensduur van munitie door de klimatologische omstandigheden".²⁶⁵ Ten aanzien van het eerste risico worden geen mitigerende maatregelen voorgesteld en ten aanzien van het tweede wordt geadviseerd om steeds beperkte hoeveelheden munitie naar Mali op te voeren en aldaar te werken met geconditioneerde containers.²⁶⁶

Munitiebedrijf: adviezen over munitieopslag en munitiebeheer

Vanuit de DOPS wordt in november 2013 een overzicht van de benodigde producten voor de missie Minusma naar het munitiebedrijf gestuurd. De normstellers en KCW&M worden benaderd voor advies hoe deze munitie op te slaan. Geadviseerd wordt om alle munitie geconditioneerd op te slaan, waarbij de containers moeten worden ingesteld op geadviseerde temperatuur en luchtvochtigheid.²⁶⁷ Uitgangspunt voor het toewijzen van

261 In de MSLI staat dat "halverwege rotatie 1B" de monitor wordt uitgevoerd. Voor het munitiebeheer is "checklist 08" van toepassing.

262 De MSLI geeft geen duidelijkheid wie deze monitor uitvoert. Wel staat aangegeven dat de commandant van het JSD uiterlijk één week na het voltooiën van de monitor zijn appreciatie schrijft en vervolgens de resultaten inclusief appreciatie rapporteert aan de DOPS/J4. De DOPS/J4 zorgt voor vastlegging in 'Bizzscore'. Bron: p. 24 van de MSLI (2014, 24 april).

263 De MSLI wordt door DOPS samengesteld voor de instandhouding en per rotatie herzien.
Bron: Bijlage R (Logistiek) bij Staf CLAS (2013, 25 november). *OPERATIEBEVEL NR 13208-1 (FORMERINGS- EN GEREEDSTELLINGSOPDRACHT MINUSMA) VAN COMMANDANT LANDSTRIJDKRACHTEN* [interne documenten].

264 Bron: Geclassificeerde bijlage bij het militair advies, ingezien door onze commissie bij het ministerie van Defensie.

265 Bron: Geclassificeerde bijlage bij het militair advies, ingezien door onze commissie bij het ministerie van Defensie.

266 Bron: Geclassificeerde bijlage bij het militair advies, ingezien door onze commissie bij het ministerie van Defensie.

267 Diverse mails functionarissen Munitiebedrijf.

munitie is dat deze minimaal een expiratedatum heeft van 31 december 2015, de kwaliteitsklasse 11 (bruikbaar onbeschadigd) heeft en dat altijd de batch gestuurd wordt van de op dat moment nieuwste beschikbare vrije voorraad.^{268,269}

In december 2013 ontstaat binnen het Munitiebedrijf het beeld dat er fysiek geen munitiebehandelaars mee gaan op missie.^{270,271} Vanwege grote klimaatwisselingen en hoge temperaturen verwachten de normstellers kwaliteitsveranderingen in de munitie. Om gevaarlijke situaties te voorkomen is het volgens het Munitiebedrijf van belang om daar opgeleid personeel te hebben. Vanuit het Munitiebedrijf wordt bij de DOPS J4 aandacht gevraagd voor het belang van in Mali fysiek aanwezige, opgeleide munitiebehandelaars.²⁷²

Op 9 januari 2014 wordt vanuit het Munitiebedrijf aan CLAS, bureau O&T doorgegeven dat er twaalf geconditioneerde containers voor munitieopslag benodigd zijn.^{273,274} Uitgangspunt hierbij is dat 50% van de geleverde munitie niet opgeslagen hoeft te worden omdat deze direct als *combat load* geladen kan worden. In deze opslagcontainers moet de luchtvochtigheid en temperatuur beheerst kunnen worden, waarbij de temperatuur onder 40°C blijft. Ook moet de container onder een zeil of in een tent geplaatst worden om instraling van direct zonlicht te voorkomen.²⁷⁵

CLAS: aanschaf containers voor munitieopslag

Op 14 januari 2014 wordt door CLAS een Aanvraag Tot Behoeftevervulling (ATB) voor achttien (koel)containers gedaan.^{276,277} Hierbij is aangegeven dat

268 MSLI (2014, 24 april), p.75.

269 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). *Geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [e-mail].

270 Deze zitten nog niet in de formatie.

271 Functionaris Munitiebedrijf (2013, 19 december). *Belang behandelaar KLV voor MINUSMA* [e-mail].

272 Functionaris Munitiebedrijf (2013, 19 december). *Belang behandelaar KLV voor MINUSMA* [e-mail].

273 Hoofd J4 van de DOPS wordt in de e-mail in kopie (CC) meegenomen.

274 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 januari). *Munitiecontainers (type: geconditioneerd) MINUSMA* [e-mail].; CLAS – Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen (2014, 14 januari). *Aanvraag tot behoeftevervulling (ATB), recordnummer: 13785* [intern document].. In de aanvraag tot behoeftevervulling worden achttiencontainers aangevraagd. In de onderbouwing voor twaalf containers is aangegeven dat zestien containers nodig zouden zijn bij 'volle opslag'.

275 Ook wordt gecommuniceerd dat zowel opslag onder hoge temperaturen als grote wisselingen in temperatuur zorgen voor versnelde veroudering van munitie.

276 Een koelcontainer is niet hetzelfde als een geconditioneerde container. Een geconditioneerde container is geschikt voor de opslag van munitie wanneer deze voldoet aan een aantal eisen, waaronder het kunnen beheersen van de luchtvochtigheid in de container en het zorgdragen voor afwezigheid van ontstekingsbronnen.

277 CLAS – Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen (2014, 14 januari). *Aanvraag tot*

de containers bestemd zijn voor de opslag van klasse V in Mali. Bij de eisen staat aangegeven dat door koeling onder zomerse omstandigheden in Mali de temperatuur in de container op maximaal 40°C gehouden kan worden met een relatieve vochtigheid van 50% (met een marge van 10% naar boven of beneden).²⁷⁸ De containers moeten binnen tien dagen geleverd kunnen worden en moeten op 3 februari 2014 op zeetransport naar Mali.

MCGS: advies opslagcontainers afschermen van direct zonlicht

Op verzoek van het Hoofd J4 adviseert het MCGS over het inrichten van munitieopslag tijdens de uitzending naar Gao in Mali.²⁷⁹ Het MCGS-advies, gebaseerd op een desktopstudie, wordt op 16 januari 2014 verstuurd aan functionarissen van de DOPS J4 en het CLSK, met afschrift aan de DMO en het CLAS. Ten aanzien van de opslag van munitie wordt geadviseerd om te werken met 'sunshades' boven de opslagcontainers en boven de opstellocatie voor *combat-loaded* voertuigen. Zo kan blootstelling aan direct zonlicht worden voorkomen, en kan de levensduur van munitie verhoogd worden.²⁸⁰ In het advies wordt niet gesproken over geconditioneerde containers.

Op 6 februari 2014 geeft CLAS opdracht aan een leverancier tot levering van achttien koelcontainers.²⁸¹ De offerte hiervoor is op 20 januari 2014 door CLAS ontvangen.²⁸² Op dezelfde dag wordt vanuit Staf CLAS per e-mail een actiepuntenlijst rondgestuurd. Bij één van de actiepunten staat opgenomen: "Geen retourstroom KI V. Kwaliteit munitie door klimatologische omstandigheden niet gegarandeerd (houdbaarheid 1/2 jaar)."²⁸³

Munitiebedrijf: scholing 1e rotatie munitiebeheerders

Begin maart 2014 wordt personeel van het JSD-1 in vier dagen bijgeschoold voor het daar aanwezige assortiment.²⁸⁴ Er wordt onder andere ingegaan op de verschillende soorten munitie die in Mali aanwezig zullen zijn,

behoeftevervulling (ATB); recordnummer: 13785 [intern document].

278 CLAS – Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen (2014, 14 januari). *Aanvraag tot behoeftevervulling (ATB); recordnummer: 13785 [intern document].*

279 De sectie MCGS valt onder het ressort Bestuur en Bedrijfsvoering van de DMO.

280 Defensie Materieel Organisatie (2014, 16 januari). *Aanbieding rapport advies inrichten munitieopslag tijdens MUNISMA op Gao (Mali).*

281 CLAS – Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen (2014, 14 januari). *Aanvraag tot behoeftevervulling (ATB); recordnummer: 13785 [intern document].*

282 Door het Materieellogistiek Commando. Bron: Materieellogistiek Commando (2014, 6 februari). *Bestelorder 87323482141.*

283 Functionaris CLAS (2014, 6 februari). *FW: Kopie van 20140204 MALI aptn def (2).xlsx 185 [e-mail].* De e-mail heeft ontvangers binnen het CLAS, het Munitiebedrijf en de DOPS.

284 Het "personeel belast met de KLV munitie in Mali" van de eerste rotatie.

op de processen die gevolgd moeten worden bij beheer en uitgifte en op de munitietechnische ondersteuning die vanuit het Munitiebedrijf geleverd wordt.^{285,286} In de training wordt ook aandacht besteed aan de bevelsverhouding bij het leveren van munitietechnische ondersteuning en de communicatielijnen.²⁸⁷ In een gebruikte presentatie wordt als voorbeeld 60 mm HE munitie in Afghanistan genoemd.²⁸⁸ Op de slide is aangegeven dat tijdens *Hand-Over-Take-Over's* (HOTO's) in 2007 in Afghanistan drie versies van de granaten zijn geconstateerd, waarbij eenduidigheid over het aantal deelladingen ontbrak. Hierna is munitie met vijf deelladingen geblokkeerd, de munitie getest en teruggeconfectioneerd naar twee deelladingen.

2.4.3 Missie in Mali

Bij aanvang: onvoldoende geschikte munitieopslag

Kamp niet gereed

Op 14 april 2014 wordt geconstateerd dat wanneer de munitie in Gao aankomt, het kamp en de geconditioneerde containers nog niet gereed zijn voor gebruik.²⁸⁹ Besloten wordt om de munitie voorlopig ongeconditioneerd op te slaan: "De munitie niet zijnde Geleide munitie (GM) worden, tijdens de inzetduur, ongeconditioneerd opgeslagen." Als actiepunt wordt aan het JSD meegegeven dat voor alle geleide munitie de opslagtemperatuur in koel/vries containers op 30°C moet worden ingesteld.²⁹⁰

Daarnaast wordt als actiepunt benoemd dat de DOPS bij de Fransen nog moet nagaan wat voor hen redenen zijn om hun munitie ongeconditioneerd op te slaan. Tot dan toe is die informatie vanuit de DOPS nog niet ontvangen. Na bestudering zal worden gezien of de munitie alsnog geconditioneerd wordt opgeslagen. Ook wordt opgemerkt dat alle producten geschikt zijn voor gebruik in Mali.²⁹¹

Verkeerd bestelde containers

Op 25 april 2014 reageert de commandant van het JSD vanuit Mali op een e-mail van een functionaris van de DOPS J4 dat het interim complex tijdig

285 Waaronder de Munitie-technische ondersteuning (MTO).

286 MTO Extern (z.d.). *Taken Muntech tijdens ROOT MINUSMA*. [PowerPointpresentatie].

287 Naast communicatie met het Munitiebedrijf, ook met de commandant ROOT, de gebruiker, de klasse V groep en de S4/G4.

288 Dit betreft de voorganger van de 60 mm HE-munitie van Arsenal.

289 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 januari). *Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

290 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 januari). *Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

291 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 januari). *Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

gereed is voor de opvang van de munitie van de eerste vlucht: met drie geconditioneerde en zes ongeconditioneerde containers.²⁹² Hierop reageert een medewerker bij het Materieellogistiek Commando (MatlogCo) van CLAS dat hij op 4 april heeft aangegeven dat voor het interim complex negen geconditioneerde containers nodig zijn.²⁹³ De commandant van het JSD geeft aan dat binnen het JSD drie geconditioneerde containers aanwezig zijn en binnen het AH detachement twee, maar dat deze eigenlijk voor andere doeleinden zijn meegenomen. De achttien bestelde containers zijn "gewone koelcontainers waarvan er in één container al 1 cm schimmel op de wand staat".²⁹⁴ Voor munitieopslag zijn containers nodig met een droge lucht systeem en klimaatbeheersing. Daarnaast is "sowieso niet voldoende stroom aanwezig om ze allemaal te kunnen conditioneren".²⁹⁵ De verwerver, een medewerker van MatlogCo bij CLAS, geeft aan geen specificaties te hebben ontvangen.²⁹⁶ Een functionaris van de DOPS J4 schrijft in zijn mail: "Na uitleg van normsteller [naam] vermoed ik de technische specificaties van het materiaal niet beantwoord aan ideaalplaatsje, waarbij CLSK naar CLAS wijst en omgedraaid." ^{297,298} In overleg met de chef-staf DOPS zal eerst worden gekeken of met aanvullende maatregelen de containers compliant gemaakt kunnen worden.²⁹⁹

Oplossing: minder munitie opvoeren en niet alle munitie geconditioneerd opslaan

Op 10 mei 2014 staat een tweede vlucht met munitie gepland om naar Mali te vertrekken. Omdat er meer munitie klaarstaat dan dat er meekan, en "de eerste maanden er onvoldoende containers (wel /niet geconditioneerd) [zullen] zijn", en er "dus rekening gehouden [moet] worden dat deze munitie langere tijd buiten staat" wordt de dag ervoor een vraag gesteld aan de normstellers.³⁰⁰ De vraag aan de normstellers is welke artikelen zeker geconditioneerd moeten worden opgeslagen. Waarbij wordt opgemerkt dat de "temperatuur gisteren al 52 graden" was.³⁰¹ Het antwoord van de normsteller, welke ook de norm stelt voor de 60 mm HE-granaten, luidt: "In de lijst zitten maar een paar artikelen welke onder mijn bureau vallen. Deze

292 Commandant van het JSD (DAOG) (2014, 25 april). *Re: Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

293 Functionaris CLAS (2014, 28 april). *RE: Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

294 Dit betreffen de achttien in de ATB aangevraagde containers.

295 Commandant van het JSD (DAOG) (2014, 30 april). *Re: Update MINUSMA (inzet Mali) 14-04-2014* [e-mail].

296 Functionaris DOPS J4 (2014, 1 mei) *FW: verzoek voor verslaglegging aanschaf geconditioneerde containers* [e-mail].

297 Vermoedelijk gaat het hier om een typefout en wordt 'ideaalplaatje' bedoeld.

298 Functionaris DOPS J4 (2014, 28 april). *Geconditioneerde containers opslag Klasse V* [e-mail].

299 Functionaris DOPS J4 (2014, 1 mei). *FW: verzoek voor verslaglegging aanschaf geconditioneerde containers* [e-mail].

300 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 mei). *FW: Documenten vlucht 2 Minusma* [e-mail].

301 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 mei). *FW: Documenten vlucht 2 Minusma* [e-mail].

hebben allemaal een maximale opslag temperatuur van 71°C.³⁰² Overigens staat op de munitiekisten de maximale gebruiks- en opslagtemperaturen.³⁰³

Op 20 mei 2014 wordt naar aanleiding van in Mali beperkte mogelijkheden voor geconditioneerde opslag door een functionaris van de DOPS J4 een aantal zaken over de opslagcontainers op een rij gezet.³⁰⁴ De functionaris geeft aan dat het aantal van achttien geconditioneerde containers was gebaseerd op de initieel geplande hoeveelheid munitie. In verband met "gigantische kosten en beperkte houdbaarheid van de KI V" is inmiddels besloten om slechts een derde deel van de initiële hoeveelheid naar Mali op te voeren.³⁰⁵ Hij vermeldt dat door het Munitiebedrijf is aangegeven dat slechts een klein deel geconditioneerd opgeslagen hoeft te worden, "details zijn bekend bij de missie 4 en Munbeh".³⁰⁶ Hij concludeert dat de aangeschafte koelcontainers "gewoon gebruikt [kunnen] worden voor de opslag van de KI V welke niet geconditioneerd hoeft te worden opgeslagen". Voor de geconditioneerde opslag geeft een functionaris van de DOPS J4 aan dat tijdelijk de (twee) containers van CLSK gebruikt kunnen worden "totdat er vier nieuwe geconditioneerde containers zijn verworven en opgevoerd".³⁰⁷

Minder geconditioneerde munitieopslag en mindere kwaliteit munitie dan afgesproken

Half juni 2014 staan er volgens de munitiebeheerder in Gao negen containers, waarvan één geconditioneerd.³⁰⁸ Hij geeft aan dat het nog steeds "extreem warm" is, en dat munitie die is uitgegeven als *combat load* of *basic load* niet meer allemaal te gebruiken is voor Opleiding & Training (O&T). Hij vraagt om mogelijkheden om deze munitie te kunnen vernietigen. Het Munitiebedrijf verwacht dat er uiteindelijk op het park, dat begin juli wordt opgeleverd, achttien containers komen te staan en dat "alle munitie buiten de Combat en Basic Load [wordt] opgeslagen in de containers".³⁰⁹

De munitiebeheerder in Gao stelt op 17 juni 2014 vragen over de geleverde kwaliteit van de munitie: deze is in sommige gevallen afwijkend van de

302 Met 'lijst' verwijst de normsteller vermoedelijk naar de lijst munitie die op de tweede vlucht gepland staat.

303 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 mei). FW: *Documenten vlucht 2 Minusma* [e-mail].

304 Onze commissie maakt uit de e-mailcorrespondentie op dat de achttien bestelde containers niet voldeden aan de vooraf intern gestelde eisen aan geconditioneerde opslag. De geleverde containers waren koelcontainers, waarbij de luchtvochtigheid niet beheerst kon worden en waarbij men zich afvroeg of het koelsysteem een mogelijke ontstekingsbron zou kunnen vormen (en de container daarmee niet explosieveilig en mogelijk ongeschikt voor munitieopslag was).

305 Functionaris DOPS J4 (2014, 20 mei). RE: *MINUSMA - Opslag van Munitie* [e-mail].

306 Munbeh staat voor Munitiebeheer.

307 Functionaris DOPS J4 (2014, 20 mei). RE: *MINUSMA - Opslag van Munitie* [e-mail].

308 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 13 juni). RE: *Munitie Minusma* [e-mail].

309 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 13 juni). RE: *Munitie Minusma* [e-mail].

afgesproken kwaliteit 11 'Bruikbaar Onbeschadigd'.³¹⁰ Hierop antwoordt een medewerker Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf op 19 juni 2014 dat er voor een aantal munitieartikelen geen voorraad in kwaliteit 11 beschikbaar was, en daarom kwaliteitsklasse 12 'Bruikbaar Beschadigd' is gestuurd.³¹¹ Voor één munitieartikel is kwaliteitsklasse 24 'Onbruikbaar Onherstelbaar' gestuurd. Medewerkers Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf hebben daarvoor geen verklaring en geven aan ook geen bruikbare voorraad meer van dit artikel te hebben.³¹² Omdat munitie in kwaliteitsklasse 12 'Bruikbaar Beschadigd' niet mag worden uitgegeven als "*Basic Load / Combat Load*", maar dit al wel is gebeurd, wordt op 20 juni in overleg tussen de munitiebeheerder in Gao en medewerkers Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf besloten de kwaliteitsklasse voor de betreffende partijen naar kwaliteitsklasse 11 (bruikbaar onbeschadigd) om te zetten.³¹³

Op 24 juni worden vier nieuw bestelde containers voor geconditioneerde munitieopslag in Nederland ontvangen en geschikt bevonden voor geconditioneerde opslag. Deze worden begin juli naar Gao verstuurd.³¹⁴

310 Munitiebeheerder in Mali (2014, 17 juni). *Kwaliteitsaanduiding WMS* [e-mail].

311 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 19 juni). *RE: Kwaliteitsaanduiding WMS* [e-mail].

312 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 19 juni). *RE: Kwaliteitsaanduiding WMS* [e-mail].

313 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 20 juni). *RE: Kwaliteitsaanduiding WMS* [e-mail].

314 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 25 juni). *RE: MINUSMA - Opslag van Munitie* [e-mail].

Klimaatomstandigheden vragen extra aandacht

Aanpassen instandhoudingsplan

Op 9 juni 2014 wordt vanuit het JSD een aangepast instandhoudingsplan gestuurd aan de DOPS J4.³¹⁵ De functionaris van het JSD stelt voor om per rotatie niet zoals gepland drie zogenaamde "OMU's" te verstrekken maar om één OMU daarvan achter te houden en te reserveren als strategische reserve.³¹⁶ Deze kan vervolgens verstrekt worden aan de volgende rotatie. Dit omdat "de klimatologische omstandigheden nu al dusdanige invloed [blijken] te hebben op de verschillende munitie soorten [maken] wij de inschatting dat aan het eind van een rotatie het overgrote deel van de Basic- en Combatload die verstrekt is zal worden geclassificeerd als "Onbruikbaar Beschadigd" en niet kan worden opgenomen in de schietvoorraad". De functionaris stelt daarnaast voor om met een separate schietvoorraad (SV) te werken: "Door in deze ontplooiingsperiode uiteindelijk 3 OMU's op te voeren en een separate SV, creëren we rust voor de latere instandhoudingsfase. In deze fase is het dan alleen nog noodzakelijk om gepland 1 OMU op te voeren en aan het eind van iedere rotatie op basis van het verbruik en de adviezen van de munitietechnici beperkt aanvulling te plegen voor de SV en de 2e OMU."³¹⁷

Munitiebedrijf: scholing tweede rotatie munitiebeheerders extra aandacht voor omstandigheden

De tweede rotatie munitiebeheerders komt vanuit CLSK. In juni 2014 geeft het Munitiebedrijf een bijscholing aan deze functionarissen, voorafgaand aan hun uitzending.³¹⁸ In de tweedaagse bijscholing wordt onder meer aandacht besteed aan de invloeden van het klimaat, het herkennen van gebreken aan munitie en regels voor opslag. Noordelijk Mali wordt in de presentatie getypeerd als woestijnklimaat.³¹⁹ Bij de invloed van het klimaat wordt aandacht gevraagd voor temperatuur, luchtvochtigheid en fysieke omstandigheden. Tijdens de bijscholingsdagen wordt opgemerkt dat "kruit dat 36 uur opgeslagen ligt bij een temperatuur van 85°C, overeenkomt met een veroudering van 7 jaar" en dat "hoe warmer de munitie opgeslagen ligt,

315 Joint Support Detachment (2014, 9 juni). FW: *Klasse V Minusma* [e-mail].

316 Eén OMU bevat het assortiment van *basic* en *combat load* van alle specialismen binnen het SOLTG, uitgereikt aan de verschillende ploegen en tot op de enkele man/het enkele voertuig verstrekt.

317 Bijlage *Instandhouding Klasse V* bij Joint Support Detachment (2014, 9 juni). FW: *Klasse V Minusma* [e-mail].

318 Bijlage "PowerPoint Presentatie *MTO Extern Voorlichting Munitie Behandelaars*" bij functionaris Munitiebedrijf (2014, 19 februari). RE: *bijscholing personeel Mali* [e-mail]. Op basis van de aangetroffen PowerpointPresentatie welke voor het laatst gewijzigd is op 26 juni 2014 acht onze commissie het aannemelijk dat deze bijscholing heeft plaatsgevonden.

319 Defensie Munitiebedrijf (laatst gewijzigd op 26 juni 2014). *MTO Extern Voorlichting Munitie Behandelaars*. [PowerPointpresentatie].

hoe sneller de houdbaarheidsdatum naar beneden gaat".³²⁰ Bij munitie die ligt opgeslagen in "koude, geconditioneerde opslag" vormt vocht een risico wanneer deze naar een warme, vochtige buitenlucht wordt gebracht.³²¹ Ten aanzien van de opslag wordt onder andere aangegeven dat "bescherming tegen opwarming ten gevolge van directe zonnestraling" van belang is, en wordt onder andere een zonnedoek genoemd om munitieopslagcontainers hiertegen te beschermen.³²²

Munitiebedrijf: presentatie bij DOPS en DAOG

Op 30 juni 2014 geeft het Munitiebedrijf een presentatie bij de DOPS en de Directie Aansturen Operationele Gereedstelling (DAOG) over algemene munitieprocessen.^{323,324} Hierbij wordt ingegaan op het proces van bevoorraden, waarbij wordt opgemerkt dat de DOPS de taak heeft te controleren op rechtmatigheid over de aangevraagde producten en aantallen. Ook is in de presentatie opgenomen dat de normstellers hebben besloten zoveel mogelijk munitie geconditioneerd op te slaan, en dat vanwege het afwijkende klimaat er extra gelet zal worden op kwaliteit en veiligheid. Verder wordt ingegaan op de invloeden van het klimaat (temperatuur, luchtvochtigheid en fysieke omstandigheden) op de kwaliteit van de munitie. Zo wordt vermeld dat "hoe warmer de munitie opgeslagen ligt hoe sneller de houdbaarheidsdatum naar beneden gaat" en ook dat "als munitie uit een koude geconditioneerde opslag gehaald wordt, naar een warm en vochtige buitenlucht," er "vocht op de munitie terecht [kan] komen. (Hierdoor kan de munitie minder goed zijn werking doen of eventueel vastlopen in het wapen)."³²⁵ Daarnaast worden taken van de Munitie Technische Ondersteuning (MTO) toegelicht.³²⁶ Tot slot wordt aandacht gevraagd voor het aanvragen van (soms grote hoeveelheden) munitie in relatie tot de (soms niet) beschikbare (lands)voorraad, en vraagt

320 Defensie Munitiebedrijf (laatst gewijzigd op 26 juni 2014). *MTO Extern Voorlichting Munitie Behandelaars*. [PowerPointpresentatie].

321 Defensie Munitiebedrijf (laatst gewijzigd op 26 juni 2014). *MTO Extern Voorlichting Munitie Behandelaars*. [PowerPointpresentatie].

322 Defensie Munitiebedrijf (laatst gewijzigd op 26 juni 2014). *MTO Extern Voorlichting Munitie Behandelaars*. [PowerPointpresentatie].

323 Onderwerpen: 1) Proces bevoorraden Mali; 2) Veiligheid Munitie voor Missie MINUSMA; 3) Munitie technische ondersteuning Missie MINUSMA; 4) Her/bevoorrading lopende de Missie MINUSMA; 5) BKL in relatie munitie voorraden en O&T.

324 DMO Defensie Munitiebedrijf (2014, 30 juni). *DMunB Munitie DOPS DAOG Algemene munitieprocessen*. PowerPointpresentatie.

325 DMO Defensie Munitiebedrijf (2014, 30 juni). *DMunB Munitie DOPS DAOG Algemene munitieprocessen*. [PowerPointpresentatie].

326 Waaronder 100% inspectie *basic load*, uitlezen van dataloggers, en (on)gevraagd advies en assistentie.

het Munitiebedrijf om toekomstige operationele inzet van eenheden en de daarbij behorende munitie tijdig af te stemmen.

Eerste (concrete) signalen over invloed klimaat op munitie

Problemen met munitie

Begin juni 2014 wordt vanuit Mali een munitieprobleem gemeld met een patroon dat op ongecontroleerde wijze is afgevuurd.³²⁷ Voor deze munitie gaat het Munitiebedrijf uit van een maximale gebruikstemperatuur van +63°C en maximale opslagtemperatuur van +71°C.³²⁸ Geconstateerd wordt dat de "rubber sealing" bij meerdere patronen lek is en dat er vocht in het patroon kan komen. Op de TB-MUN-005 melding is opgenomen dat gezien "de klimatologische omstandigheden hier" "het zeer aannemelijk [is] dat [dit] door temperatuurverschillen is gebeurd". Daarbij wordt aangegeven dat hierdoor "de munitie niet betrouwbaar kunnen zijn" en dat een andere verklaring "op dit moment nog niet voorhanden" is.³²⁹ Later dat jaar, in december 2014, krijgt het MTO opdracht om al deze munitie, 300 stuks, te vernietigen.³³⁰

Op 17 juli 2014, tijdens een schietdag van de Special Operations Land Task Group (SOLTG) op de schietbaan in Mali, geven tien van de elf gebruikte wapens een storing: "patronen blijven vastzitten".³³¹ Terug op het kamp in Gao worden de wapens nagelopen: uit elkaar gehaald, schoongemaakt en gesmeerd. Om de oorzaak te achterhalen worden op de daaropvolgende twee dagen op de schietbaan met diverse wapens '50 munitie' van dit lot verschoten.³³² Er worden 1700 patronen verschoten. Bij inspectie van de verschoten patronen vertoont driekwart beschadigingen aan de hals.³³³ Eén op de twintig patronen vertoont scheuren in de huls. Daarnaast wordt bij twee patronen uitzetting van de huls geconstateerd en wordt er één "buitenkamer explosie" gemeld.³³⁴

Op 20 juli 2014 mailt het hoofd sectie logistiek (Missie 4) aan functionarissen van de DOPS J4 over deze storingen dat "de munitietechnicus van

327 Sergeant ter plaatse in Mali (2014, 7, 9, 10 juni). *Melding incident munitie ingevolge TB-MUN-005* [intern document].

328 Dit blijkt uit een Excelbestand van het Munitiebedrijf waarin de maximale operationele- en opslagtemperatuur voor de in Mali ("R872") aanwezige munitie is opgenomen. Bron: Excelbestand *voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* (laatst gewijzigd 7 augustus 2014) [intern document].

329 Sergeant ter plaatse in Mali (2014, 7, 9, 10 juni). *Melding incident munitie ingevolge TB-MUN-005* [intern document].

330 Bron: Excelbestand *Kopie van werkopdracht MTO dec 2014* (2014, 27 november) [intern document].

331 Plaatsvervangend commandant MPO (2014, 19 juli). *Verslag Schietdag, 1(NLD) SOLTG SCORPION*.

332 De tweede dag met de EOD omdat er in Mali geen functionaris Munitiebedrijf aanwezig is.

333 Waarvan '10% extreem slecht'.

334 Plaatsvervangend commandant MPO (2014, 19 juli). *Verslag Schietdag 1 (NLD) SOLTG SCORPION*.

het hrstdet de wapens geïnspecteerd [heeft] en geconstateerd dat deze niet de oorzaak van de storingen zouden kunnen vormen".^{335,336} Ook schrijft hij: "Overleg met onze Franse collega's leverde op dat ze deze ervaringen ook hebben gehad. De Fransen schieten defensiebreed niet meer met munitie ouder dan 7 jaar. Voor deze missie is zelfs bepaald dat de munitie niet ouder mag zijn dan 2 jaar. De munitie die wij gebruiken komt uit 1987."³³⁷

Van deze munitie is bij het Munitiebedrijf géén informatie beschikbaar over de maximale gebruikstemperatuur en maximale opslagtemperatuur.³³⁸ Op 21 juli 2014 wordt binnen de sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf opgemerkt dat de gebruikte munitie niet geschikt is voor temperaturen hoger dan +49°C. Het advies is om deze munitie direct te blokkeren.³³⁹

Van de problemen wordt een TB-MUN-005 melding gemaakt op 22 juli 2014.³⁴⁰ Onder leiding van de wapennormsteller, in samenwerking met CLAS, CZSK, KCW&M, Bureau Munitie, en Assortimentsmanagement Wapens van het Munitiebedrijf, worden de problemen onderzocht.³⁴¹ Uiteindelijk worden de 22 wapens die problemen gaven vervangen.³⁴²

Zorgen bij munitietechnici in Mali

In augustus/september 2014 ondersteunen twee munitietechnici de *Hand-Over-Take-Over* (HOTO) in Mali. Dit doen zij in opdracht van het Munitiebedrijf en onder verantwoordelijkheid van het JSD.³⁴³ De munitietechnicus is "belast met kwaliteitsinspecties, geeft uitvoering aan een aantal specifieke neventaken welke hij van het Munitiebedrijf heeft meegekregen, en communiceert met Commandant Clusterpeloton, DOPS, Missie4 en het DMunB".³⁴⁴ Onderdeel van die neventaken is het uitlezen van dataloggers, adviseren aangaande opbouw, inrichten van het

335 Missie 4 (2014, 20 juli). *SPOED! Problemen met .50 munitie* [e-mail].

336 Met Hrstdet wordt *Herstel Detachement* bedoeld.

337 Missie 4 (2014, 20 juli). *SPOED! Problemen met .50 munitie* [e-mail].

338 Bron: Excelbestand *voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* (laatst gewijzigd 7 augustus 2014).

339 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 21 juli) .50 Mali [e-mail].

340 Sergeant ter plaatse in Mali (2014, 22 juli). *Standaardrapport tbv melding incidenten met munitie/wapens ingevolge TB-MUN-005*.

341 Defensie Munitiebedrijf (2014, 1 november). *Weekbrief 44 DMunB* [intern document].

342 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 8 september). *Procedures toewijzing missie/oefeningen i.r.t. fysieke onmogelijkheden* [e-mail].

343 De nota *MTO-ondersteuning Mali* is dan nog niet getekend. Die komt pas in november 2014.

344 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 2.

munitiecomplex en bekijken van beproevingstemperaturen ten aanzien van de munitie.³⁴⁵

Tekort aan geconditioneerde opslag

De munitietechnici constateren in hun verslag dat Kamp Castor in Gao nog in opbouw is. Het munitiecomplex is daar "erg klein opgezet" waardoor er geen uitbreidingsmogelijkheid is. Er is nagenoeg geen opslagcapaciteit meer.³⁴⁶ Van de achttien containers zijn er slechts drie geconditioneerd, welke ook nog regelmatig uitvallen als gevolg van storingen en slechte aarding. *Sunshades* zijn wel aanwezig, maar nog niet geplaatst. Ze concluderen dat "doordat er te weinig geconditioneerde containers zijn, door een deel van de munitie de lijst met beproefde temperaturen [wordt] overschreden. Dit heeft negatieve gevolgen voor de munitie."³⁴⁷

Weinig doorstroom van munitie

Ook constateren ze dat er geen tot weinig doorstroom is in de munitie en dat de *combat load* nagenoeg de gehele periode op het voertuig blijft. De *combat load* heeft behoorlijk onder de klimatologische omstandigheden te lijden.³⁴⁸ Doordat er weinig trainingsmogelijkheden zijn, blijft de Klein Kaliber Munitie (KKM) uit de *combat load* op het munitiecomplex liggen en drukt deze op de opslagcapaciteit. De munitietechnici geven in het verslag aan dat de commandant van het Munitiebedrijf heeft aangegeven geen KVL (munitie) terug te willen, vanwege "de aard en hoedanigheid van de opslag". De munitietechnici schrijven in het verslag dat deze munitie dus moet worden vernietigd.³⁴⁹

Overschrijding temperatuurlimieten

Ten aanzien van de temperaturen constateren de munitietechnici van het MTO dat de limieten voor veel munitie worden overschreden: "Bij het uitlezen van dataloggers op voertuigen van het SOLTG hebben wij temperaturen geconstateerd van 68 graden Celsius. De munitie in de containers is nog heter geweest."³⁵⁰ De munitietechnici geven aan dat doordat de munitie niet is opgeslagen in gekoelde containers, veel munitie boven de temperatuurlimieten uitkomen waarvoor zij beproefd zijn door KCW&M. Volgens de munitietechnici is het visueel moeilijk vast te stellen of

345 Waarbij wordt gerefereerd aan de nota MCGS en een lijst van KCW&M.

346 Functionaris Munitiebedrijf' (2014, 19 augustus). RE: *Minusma: Opgave te vernietigen munitie* [e-mail].

347 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 5.

348 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 6.

349 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 6.

350 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 9.

de munitie te lijden heeft gehad onder de omstandigheden waaronder deze is opgeslagen of als *combat load* is bewaard.³⁵¹

Noodzakelijke kennis munitiebeheerder

De munitietechnici van het MTO merken op dat de eerste twee munitiebeheerders (van rotatie 1 en rotatie 2) afkomstig zijn van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) en daarmee minder bekend met de logistieke keten en wijze van kwaliteitsbewaking van munitie.³⁵² De munitietechnici merken op dat de KLu anders omgaat met kenmerken en kwaliteiten van munitie dan de Koninklijke Landmacht (KL). Ze bevelen aan om te zorgen voor een goede en bekwame beheerder die ruimschoots ervaring heeft met CLAS-munitie en "los is" op de ILK en MSLI. Deze zorgen zijn neergelegd bij de commandant Cluster en de M4 (Missie 4).³⁵³

Het MTO verslag wordt volgens de verzendlijst gestuurd aan de commandant Munitiebedrijf, in afschrift aan de commandant van het JSD en de Missie 4, en de MCGS.³⁵⁴

Zorgen bij Munitiebedrijf

Onderzoek door het Munitiebedrijf naar de munitieproblemen in juli 2014 met het wapensysteem .50 leidt onder andere tot de constatering dat het toewijzingsproces van munitie voor missies en oefeningen vastgelegd moet worden. Een functionaris van het Munitiebedrijf constateert in een e-mail dat het op dat moment afhangt van "kennis en verantwoordelijkheidsgevoel van individuele medewerkers om na te gaan welke munitie geschikt is voor een oefening of uitzending alvorens een lot toe te wijzen".³⁵⁵ Er blijkt munitie te zijn verstuurd die niet in Mali had mogen liggen.³⁵⁶ Het hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf geeft op 10 september 2014 opdracht om met prioriteit uit te zoeken of "de munitie die nu naar Mali is gestuurd voldoet aan de (omgevings)eisen" en "zo niet, dan op productniveau aangeven welke risico's we nu lopen". Hij geeft aan de commandant van het Munitiebedrijf hierover te informeren.³⁵⁷ Op 15 september 2014 vraagt het hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf per e-mail zijn afdeling om dit met spoed op te pakken. Hij schrijft dat de veiligheid van geleverde munitie in Mali tijdens het bezoek

351 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 8.

352 Specifiek genoemd worden de ILK (instructie logistieke keten) en HB 9-200.

353 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document], p. 3.

354 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [intern document].

355 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 8 september). *Procedure toewijzing missie/oefeningen i.r.t. fysieke (on)mogelijkheden* [e-mail].

356 Het gaat hier om CTG 12.7 MM 4 API -1 TR LKD, EMZ 87-8 waarvan geen temperatuurlimieten in het overzicht zijn opgenomen.

357 Hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie (2014, 10 september). *FW: Procedure toewijzing missie/oefeningen i.r.t. fysieke (on)mogelijkheden* [e-mail].

van de directeur DMO aan de orde kwam. Hij geeft aan dat de directeur DMO bezorgd is. Hij schrijft dat ze de "oudste partijen" sturen, en dat de directeur DMO zich afvraagt of zijn afdeling weet aan welke eisen de munitie voldoet die is opgestuurd naar Mali. Vervolgens schrijft hij dat de commandant Munitiebedrijf vanuit KCW&M wat betreft het wapensysteem .50 te horen zal krijgen "dat we dit mogelijk niet weten". Hij verzoekt in zijn e-mail dringend om hem een update te sturen.³⁵⁸

Dit overzicht blijkt binnen de sectie Ketenlogistiek en Munitie al beschikbaar te zijn, in de vorm van een Excelbestand met daarin de munitieartikelen die tot 1 augustus naar Mali zijn gestuurd, hun kwaliteitskenmerk en de beproefde temperaturen voor opslag en gebruik.³⁵⁹ Functionarissen vragen zich onderling in een e-mailwisseling af hoe op het verzoek van het hoofd te reageren, omdat er munitie lijkt te zijn gestuurd die niet is getest voor de omstandigheden van Mali.³⁶⁰ In de e-mail naar het hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie wordt onder meer opgenomen dat van de 161 tot dan toe aan Mali geleverde munitieartikelen van 59 artikelen informatie ontbreekt over de temperatuur voor operationeel gebruik en opslag. Van de 102 munitieartikelen waarover wel informatie over temperatuurlimieten aanwezig is, zijn 48 artikelen niet geschikt voor opslag boven 70°C. Een functionaris van het Munitiebedrijf concludeert met deze wetenschap dat er veel munitie geleverd is waarvan de veiligheid en werking niet gegarandeerd kan worden: "Dit omdat we nu al weten dat de temperaturen met regelmaat boven de 60 graden ligt." Ook geeft de functionaris aan dat "er momenteel geen alternatief artikel [is] binnen DMunB".³⁶¹

Uit het Exceloverzicht van de munitie valt daarnaast op te maken dat van de 102 artikelen waarvan de temperatuurlimieten bekend zijn, 30 artikelen niet boven de 60°C opgeslagen mogen worden en 38 munitieartikelen ongeschikt zijn voor operationeel gebruik boven de 60°C.³⁶²

Om de directeur DMO hierover te kunnen informeren wordt afgesproken de informatie over temperatuurlimieten en risico's te verifiëren en maatregelen te beschrijven voor zowel operationele inzet als opslag. Deze informatie

358 Hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie (2014, 15 september). Re: Procedure toewijzing missie/oefeningen i.r.t. fysieke (on)mogelijkheden [e-mail].

359 Bron: Excelbestand *Kopie van voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* [intern document, laatst gewijzigd 7 augustus 2014].

360 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). Re: Procedure toewijzing missie/oefeningen i.r.t. fysieke (on)mogelijkheden [e-mail].

361 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). *Geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [e-mail].

362 Bron: Excelbestand *Kopie van voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* [intern document, laatst gewijzigd 7 augustus 2014].

moet nog dezelfde week worden aangeleverd.³⁶³ Onze commissie beschikt niet over deze aan te leveren/aangeleverde informatie.

Nieuwe problemen met munitie

Op 31 oktober 2014 worden vanuit Mali problemen gemeld met de 5.56 mm die wordt gebruikt voor het wapensysteem 'Minimi' (een licht machinegeweer).³⁶⁴ Voor deze munitie gaat het Munitiebedrijf uit van een maximale gebruikstemperatuur van 63°C en maximale opslagtemperatuur van 71°C.³⁶⁵ De gebruiker meldt dat de kwaliteit mogelijk is beïnvloed door het feit dat deze munitie niet geconditioneerd is opgeslagen en is blootgesteld aan hoge temperaturen.³⁶⁶ Op 1 november 2014 gaan de wapenhersteller en de munitietechnicus naar de schietbaan in Gao en voeren zij verschillende testen uit met de Minimi. In het testverslag van 4 november concluderen zij dat "deze storingen, gescheurde huls of afgetrokken achterkant van de huls, niet aan de technische staat van de wapens te wijten is". Daarnaast constateren ze dat door "het feit dat de hulzen aan de onderkant zijn gescheurd en de patroontrekker happen uit de hulzen haalt" het voor hen een reden is om aan te nemen dat "de storing te wijten is aan de munitie". Als reden geven ze aan dat het een mogelijk gevolg is van "de hoge (wisselende) temperaturen tijdens de opslag".³⁶⁷

Agenderen bestaande zorgen richting de DMO

Op vrijdag 31 oktober 2014 schrijft de commandant Munitiebedrijf in een weekbrief dat hij zich "grote zorgen" maakt over wijze van opslag van munitie in Mali en de temperaturen waaraan de munitie als gevolg daarvan voor gebruik wordt blootgesteld: "Zoals eerder gezegd dring ik aan op een geconditioneerde opslag om de kwaliteit te waarborgen."³⁶⁸ Uit de weekbrief blijkt dat tot dan toe alleen de kapitale munitie en de fosfor munitie geconditioneerd worden opgeslagen, maar dat dit niet geldt voor alle overige munitie.³⁶⁹ De commandant geeft aan dat de munitievoorraad zeer frequent verversd wordt door levering uit Nederland om het correct functioneren zo goed mogelijk te garanderen. Ook geeft hij aan dat het Munitiebedrijf bij het (MatlogCo van het) CLAS erop heeft aangedrongen om meer containers met een geïntegreerd klimatologisch systeem aan te kopen, zodat alle munitie geconditioneerd kan worden opgeslagen,

363 Hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie (2014, 16 september). *FW: geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [e-mail].

364 Defensie Munitiebedrijf (2014, 31 oktober). *Weekbrief 44 DMunB* [intern document].

365 Bron: Excelbestand *Kopie van voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* [intern document, laatst gewijzigd 7 augustus 2014].

366 Defensie Munitiebedrijf (2014, 31 oktober). *Weekbrief 44 DMunB* [intern document].

367 JSD-02 (2014, 3 november). *VERSLAG MINIMI STORING 1(NLD)MINUSMA* [intern document].

368 Commandant Munitiebedrijf (2014, 1 november). *Weekbrief 44 DMunB* [e-mail].

369 Fosfor heeft een smelttemperatuur van 42,2 graden Celsius (Bron: MTO Extern (z.d.).

PowerPointpresentatie Voorlichting Munitie Behandelaars).

maar dat het het Munitiebedrijf ontbreekt aan zicht op de voortgang van dan wel genomen acties binnen het CLAS met betrekking tot de opslagomstandigheden. Daarbij concludeert hij: "Ook hier is het gebrek aan inzicht in de SITREPS (zoals eerder gerapporteerd) vanuit het inzetgebied voor het DMUNB voelbaar." Hij stuurt deze weekbrief persoonlijk naar de plaatsvervangend directeur DMO.³⁷⁰

Vier weken later schrijft de commandant Munitiebedrijf in de weekbrief dat hij zich zorgen maakt over de kwaliteit van de opslagcondities in Jordanië.³⁷¹ Hij geeft aan dat op het munitiecomplex in Jordanië geen netwerkverbinding mogelijk is, waardoor het WMS daar niet functioneert. Volgens de commandant heeft dat "consequenties voor het voeren van ordentelijk beheer, aangezien de voorraadbeheerder hierdoor niet in staat is om de fysieke handelingen op tijd te verwerken in het WMS". Hij schrijft verder dat net zoals in Mali het munitiecomplex in Jordanië over te weinig containers beschikt "om de diefstalgevoelige munitie en munitie welke onderhevig is aan weersinvloeden op te slaan". Hij geeft aan dat het CLSK reeds actie ondernomen heeft om adequate containers richting Jordanië te sturen.³⁷²

Munitie Technische Ondersteuning (MTO) geformaliseerd

Het JSD heeft het Munitiebedrijf om munitietechnische ondersteuning tijdens de rotaties verzocht.³⁷³ Op 21 november 2014 geeft het Munitiebedrijf middels een nota opdracht aan de afdeling Distributie & Instandhouding (D&I) om het JDS tijdens de rotaties munitie-technisch te ondersteunen. Taken zijn onder andere het inspecteren en afhandelen van de munitie (*basic* en *combat load*), het uitlezen van dataloggers, het vernietigen van onbruikbare munitie en restanten, en het geven van adviezen aan gebruikende eenheden. Het uitgangspunt is daarbij dat er géén munitie terug naar Nederland vervoerd hoeft te worden.³⁷⁴

Munitie Technische Ondersteuning (MTO)

Van 1 tot en met 17 december 2014 zijn de munitietechnici van het MTO aanwezig in Mali.³⁷⁵ Zij constateren dat Kamp Castor in Gao nog steeds in opbouw is en daarmee "ook het munitiecomplex".³⁷⁶ Ze constateren dat "munitie uit de Basic load, de Combat load en munitie uit de schietvoorraad

370 Commandant Munitiebedrijf (2014, 1 november). *Weekbrief 44 DMunB* [e-mail].

371 Defensie had destijds eenheden gestationeerd in Jordanië behoeve van de missie in Irak.

372 Defensie Munitiebedrijf (2014, week 48). *Weekbrief 2014/48* [intern document].

373 Commandant Munitiebedrijf (2014, 21 november). *Aanwijzingen m. b.t. munitie in relatie werkbezoek MINUSMA* GAO, Mali. [interne nota].

374 Commandant Munitiebedrijf (2014, 21 november). *Aanwijzingen m. b.t. munitie in relatie werkbezoek MINUSMA* GAO, Mali. [interne nota].

375 Defensie Munitiebedrijf (2014, 18 december). *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* [intern document]. Navolgende handelingen en opmerkingen verwijzen naar dit document.

376 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

(SV / cat 12) door elkaar ingeleverd werd" en dat "tijdens de inname er geen mogelijkheid was de verschillende partijen uit elkaar te halen". Ook constateren ze dat "gesteld mag worden dat de eenheden in dit gebied, voor operationeel optreden, gebruik maken van munitie uit de categorie 12". Ze concluderen daarbij dat het munitie betreft welke, na inspectie tijdens de vorige HOTO, "niet meer inzetbaar wordt bevonden voor operationeel optreden".³⁷⁷ Ook treffen ze artikelen aan die een expiratedatum hebben van 31 december 2014.³⁷⁸

Het uitlezen van de dataloggers leidt "anders dan tijdens de vorige inzet" tot een constatering dat "de gemeten temperaturen over het algemeen binnen de gestelde normen van de diverse munitieartikelen" vallen.³⁷⁹ In het verslag geven de munitietechnici aan dat sinds het plaatsen van de *sunshades* de temperatuur aanzienlijk is afgenomen: "Ook de omgevingstemperatuur is niet meer zo hoog als tijdens de zomermaanden in Mali."³⁸⁰ Ze vernietigen in opdracht van het Munitiebedrijf alle munitie van het artikel waarvan begin juni een TB-MUN-005 melding was gemaakt (het ongecontroleerde schot en de constatering van vochtintreding en '*defecte sealings*'). Ook constateren ze dat de mortiermunitie 60 mm "fosfor en licht" niet meer wordt gebruikt en is blootgesteld aan zeer hoge temperaturen waardoor de fosfor vloeibaar is geweest.³⁸¹ Volgens het Munitiebedrijf is de maximale gebruikstemperatuur van deze munitie 51°C.³⁸² Ze adviseren om de partij voor vernietiging aan te bieden: "Munitie kan en mag om veiligheidsredenen niet meer uitgegeven worden!"³⁸³

Ten aanzien van de munitie waarmee in oktober 2014 problemen waren, constateren de munitietechnici van het MTO dat "de warmte in het inzetgebied heeft bijgedragen aan het opdrogen van deze oliën waardoor storingen kunnen worden veroorzaakt".³⁸⁴ Op dat moment wordt de munitie beproefd bij KCW&M en is het onderzoek naar de hulsklemmers bij de

377 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

378 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

379 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

380 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

381 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december).

382 Bron: Excelbestand *Kopie van voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* [intern document, laatst gewijzigd 7 augustus 2014].

383 *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* (2014, 18 december), [intern document] p. 12.).

384 Defensie Munitiebedrijf (2014, 18 december). *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSMA, Gao, Mali* [intern document], p.9.

Minimi bijna afgerond. De problemen blijken het gevolg te zijn van een combinatie van factoren:

- Zowel bij de ball als bij de tracers zijn hardheden gemeten van de huls die buiten de toegestane tolerantie liggen;
- Gasdruk;
- Verminderd tot matig onderhoud aan wapens;
- Temperatuur;
- Olie van munitie; en
- Zand.³⁸⁵

In april 2015 krijgt het MTO opdracht van het Munitiebedrijf om de partij van bijna 100.000 patronen te vernietigen.³⁸⁶

Het MTO verslag wordt gestuurd aan de commandant Munitiebedrijf, een aantal afdelingen binnen het Munitiebedrijf, en aan de commandant van het JSD in Mali.³⁸⁷

Noodzaak nieuw bezoek MTO ter discussie

Begin januari 2015 moet binnen het managementteam van het Munitiebedrijf nog een besluit genomen worden of er in 2015 munitietechnici van het MTO naar Mali gaan.³⁸⁸ Op 15 januari 2015 vraagt Distributie & Instandhouding (D&I) aan Ketenregie of de inzet van MTO gedurende drie weken nog steeds noodzakelijk is, of dat met enkele dagen kan worden volstaan. Dit omdat "deze beslissing echter [is] genomen op een aantal onduidelijkheden die er toen waren". Een aantal punten is volgens D&I opgelost, waaronder de verbeterde opslag, het voor "iedere ROOT" opvoeren van nieuwe munitie en het vernietigen van gebruikte munitie.³⁸⁹ Ketenregie is echter van mening dat "nut en noodzaak" van MTO ruimschoots is aangetoond aangezien "de situatie in de tijd niet [zal] verminderen". Daarbij heeft de DOPS/het JSD gevraagd om deze assistentie en is de opslagcapaciteit nog steeds beperkt ("maar +/- 5 containers voor opslag beschikbaar en niet 18").³⁹⁰

Scholing van munitiebeheerders - rotatie 4

In januari 2015 wordt de munitietechnische bijscholing voor

385 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 16 december). *TB Mun - hulsklemmers bij Minimi in Mali; ball-tracers* [e-mail].

386 Excelbestand *Voorraadstand 10-04-14* [intern document, laatst gewijzigd 10 april 2014].

387 Defensie Munitiebedrijf (2014, 18 december). *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSM, Gao, Mali* [intern document].

388 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 9 januari). *Root 2015* [e-mail].

389 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 15 januari). *MTO ondersteuning Mali* [e-mail].

390 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 16 januari). *RE: MTO ondersteuning Mali* [e-mail].

munitiebeheerders voor de vierde rotatie van het JSD (JSD 4) gepland.^{391,392} Ook wordt (munitietechnische) gebruikersinstructie voor de vierde rotatie van de SOLTG (SOLTG4) gepland. Voor SOLTG3 is dit niet gebeurd en dat wil het Munitiebedrijf voorkomen voor de vierde rotatie.³⁹³

Agenderen noodzaak tot uitbreiden geconditioneerde opslag

In februari 2015 wordt vanuit het Munitiebedrijf een fiche voorbereid ten behoeve van een werkbezoek aan Mali. Hierin wordt opgenomen dat "gezien de klimatologische omstandigheden in Mali de munitie geconditioneerd [dient] te worden opgeslagen". In de fiche staat dat dit niet voor alle munitieartikelen het geval is. De huidige oplossing – het exponentieel frequenter opvoeren van munitie (er wordt op dat moment maandelijks ongeveer 7500 kg aan munitie opgevoerd) – kost niet alleen veel geld maar ook veel capaciteit bij het Munitiebedrijf, zo stelt het Munitiebedrijf zelf. Het Munitiebedrijf ziet in uitbreiding van geconditioneerde opslag de oplossing.³⁹⁴

Tegelijkertijd wordt inmiddels op een andere manier omgegaan met uitgegeven schietvoorraad. Bij schietoefeningen wordt eerst de uitgegeven *basic en combat load* verschoten en niet meer aparte munitie verstrekt. Hierdoor heeft de eenheid operationeel nooit te lang dezelfde munitie.³⁹⁵

Point paper aan de plaatsvervangend directeur DMO met een update over de munitie in Mali

Op 6 februari 2015 stuurt het hoofd van de afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek, waaronder de sectie Ketenlogistiek en Munitie valt, per e-mail een '*point paper Mali*' met een update over de munitie in Mali aan de plaatsvervangend directeur DMO. Voor de in de paper genoemde munitieartikelen (drie in het luchtpakket en veertien artikelen in het landpakket) geeft hij aan dat er "thans geen problemen bekend [zijn] binnen het DMUNB".³⁹⁶ Achter een aantal munitieartikelen geeft hij in de e-mail een aanvulling:

5.56 mm: "Echter in verleden (aangegeven in weekbrief 44 2014) is er een TB-MUN-005 melding geweest m.b.t. de minimi. Dit probleem is echter opgelost (geen munitie issue)."

391 Deze komen van CLAS.

392 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 14 januari). *FW: Aansluiten MTO bij opwerktraject JSD-4* [e-mail].

393 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 14 januari). *Gebruikersinstructie MUNISMA* [e-mail].

394 Sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf (2015, 5 februari). *Fiche D-Matlog* [e-mailwisseling].

395 Sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf (2015, 5 februari). *Fiche D-Matlog* [e-mailwisseling].

396 Hoofd afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek (2015, 6 februari). *FW: pointpaper mali* [e-mail].

12 gauge: "Gezien de aard van het incident is toen besloten het betreffende lot direct te blokkeren en is een visuele inspectie van voorraad te velden en in Veenhuizen geïnitieerd."³⁹⁷

.50: "In weekbrief 32 in 2014 bent u van de verdere voortgang op de hoogte gehouden. Probleem is opgelost (wapen gerelateerd)."³⁹⁸

Ook de 60 mm munitie staat in het lijstje. Daarbij staat enkel: "hiermee zijn thans geen problemen bekend binnen het DMUNB".³⁹⁹ Hierna geeft het hoofd van de afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek in het point paper aan dat er een noodzaak is om munitie in Mali geconditioneerd op te slaan, en vermeldt hij de gevolgen van het tekort aan geconditioneerde opslag. Daarna vervolgt hij zijn point paper in de e-mail met de acties van het Munitiebedrijf om de kwaliteit van de munitie te waarborgen (zie tekstkader).

Passages uit de e-mail van het hoofd Luchtverdediging & Ketenlogistiek⁴⁰⁰

Gezien deze klimatologische omstandigheden in Mali dient de munitie geconditioneerd te worden opgeslagen. Dit is niet voor alle munitieartikelen het geval. De kapitale munitie en de fosfor munitie worden geconditioneerd opgeslagen, echter voor de overige munitie geldt dit niet. Hierdoor veroudert de munitie veel malen sneller dan onder geconditioneerde omstandigheden. Het gevolg is dat de munitie snel expireert. Ook dit probleem is meerdere keren aangehaald in weekbrieven (zie ook weekbrief 44, 2014). Dit is momenteel opgevangen door lokaal kleinere voorraden aan te houden en de frequentie van de opvoer van munitie exponentieel te vergroten. Dit kost naast extra geld ook extra capaciteit bij het DMunB. De oplossing is dat de geconditioneerde opslag wordt uitgebreid. Thans worden lokaal beperkte maatregelen getroffen (spannen doeken over containers ect) om de temperatuurwisselingen te beperken.

De munitie die het DMUNB aanwijst moet voldoen aan een aantal eisen. Het MUNB stuurt de nieuwste munitie (hoogste kwaliteit) en kijken of deze bij de leverancier getest zijn voor gebruik en opslag onder hoge temperaturen (niet alle munitie wordt geconditioneerd opgeslagen). Door de snelle veroudering van de munitie en de achteruitgang van de kwaliteit gaat het DMUNB vanaf 2015 op een andere manier het gebruik van de geleverde schietvoorraad bij de eenheden aansturen... Hierdoor heeft de eenheid operationeel (basic en combat load) nooit te lang dezelfde munitie. Voor de kwalitatieve controle van de munitievoorraad in het veld wordt door MTO Dmunb elke 4 maanden een werkbezoek gebracht aan MALI. Tijdens dit werkbezoek zal zoveel mogelijk A&A steun geleverd worden tijdens de wisseling van de operationele

397 De TB-MUN melding van juni 2014 waarbij een patroon op ongecontroleerde wijze is afgevuurd.

398 Hoofd afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek (2015, 6 februari). FW: *pointpaper mali* [e-mail].

399 Hoofd afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek (2015, 6 februari). FW: *pointpaper mali* [e-mail].

400 Hoofd afdeling Luchtverdediging & Ketenlogistiek (2015, 6 februari). FW: *pointpaper mali* [e-mail].

eenheden. Daarnaast inspecteert het DMUNB de daar aanwezige munitie en wordt onbruikbare of afgekeurde munitie ter plaatsen vernietigd. Voor het monitoren van de voorraad in het veld zijn door het Dmunb dataloggers geplaatst in de munitie containers en op voertuigen. Hierdoor is het DMUNB in staat de condities te meten waaraan de munitie in MALI wordt blootgesteld. Deze gegevens worden door KCW&M geanalyseerd. Om met de extreme omstandigheden in MALI vwb munitie om te kunnen gaan wordt door Dmunb de KL V functionarissen voor vertrekt bijgeschoold over de munitie en hoe die zich kan gedragen bij hitte. Er wordt onderwezen op uiterlijke kenmerken en gedragingen.

81 mm mortiermunitie geblokkeerd

Op 26 maart 2015 stuurt het Munitiebedrijf een SITREP naar de DOPS J4. Er heeft zich een vroege springer voorgedaan met een 81 mm mortier en de munitievoorraad in zowel Mali als Nederland is geblokkeerd voor gebruik.⁴⁰¹ Hiermee is een inzetbeperking ontstaan voor het wapensysteem mortier 81 mm. Alternatieve munitie die wel voorradig is, heeft een gebruikstemperatuur tot 49°C.⁴⁰² Vanuit Mali wordt daarop per e-mail door een functionaris van het JSD de vraag gesteld wat de risico's zijn "als de granaten toch aan meer dan 49°C blootgesteld worden". De functionaris geeft aan dat de kans daarop met de huidige temperaturen "aanzienlijk" is.⁴⁰³ Binnen het Munitiebedrijf wordt hierover per e-mail gecommuniceerd. Op de (interne) suggestie om het risico te beperken door de maximale duur (van normaal vier maanden) op een voertuig te verkorten, antwoordt een projectmanager munitie dat dit geen oplossing is omdat de klant ervoor moet zorgen dat "de munitie deze maximale temperaturen voor gebruik en opslag niet overschreden [kunnen] worden". Hij schrijft daarbij dat dit "natuurlijk niet alleen [geldt] voor deze munitie, maar voor ALLE munitie die waar dan ook gebruikt wordt". Ook stelt hij dat "op iedere transportverpakking van munitie temperatuurgrenzen staan aangegeven: voor gebruik (in een cirkel) en voor opslag en transport (in een vierkant)".⁴⁰⁴

Munitie Technische Ondersteuning (MTO)

In april 2015 wordt vanuit het Munitiebedrijf aangegeven dat indien mogelijk alle 81 mm mortier munitie (HE) vernietigd mag worden: "Deze staan

401 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 26 maart). MINUSMA: Inzet beperking 81 MM MR door blokkering NOV 1315-17-C228, CTG 81 MM IHE W/FUZE PROX F/MR [e-mail].

402 Excelbestand *Kopie van voorraad R872 geteste temperatuur per artikel* [intern document, laatst gewijzigd 7 augustus 2014].

403 JSD/M4 (2015, 27 maart). RE: MINUSMA: Inzet beperking 81 MM MR door blokkering NOV 1315-17-C228, CTG 81 MM IHE W/FUZE PROX F/MR [e-mail].

404 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 27 maart). RE: MINUSMA: Inzet beperking 81 MM MR door blokkering NOV 1315-17-C228, CTG 81 MM IHE W/FUZE PROX F/MR [e-mail].

geblokkeerd en worden voor MINUSMA niet meer vrijgegeven."⁴⁰⁵ Het zou gaan om 440 stuks.⁴⁰⁶

Voorjaar 2015

Van 16 april tot en met 8 mei 2015 leveren twee munitietechnici munitietechnische ondersteuning (MTO) aan het JSD in Gao. Zij constateren in hun verslag dat eenheden bij schietoefeningen eerst hun *basic load* en *combat load* verschieten, waarna ze vervolgens hun *basic load* en *combat load* aanvullen met schietvoorraad.⁴⁰⁷ Hierdoor is geen onderscheid meer te maken tussen de verschillende voorraden: "munitie uit de BL/CL (cat11) was besmet met munitie uit de schietvoorraad (cat12)". In het verslag constateren ze: "Er is dus munitie aangetroffen welke reeds meerdere rotaties als BL/CL heeft gefungeerd."⁴⁰⁸

Alle onbruikbare munitie-artikelen worden door de munitietechnici vernietigd, waaronder ook een "door het SOLTG zelf aangelegde eigen (zwarte) voorraad".⁴⁰⁹ Onder de te vernietigen munitie-artikelen zijn ook de 81 mm mortiergranaten die geblokkeerd waren na een vroegspringer de maand ervoor en de bijna 100.000 patronen die geblokkeerd werden na storingen met de Minimi.⁴¹⁰

Op 29 april 2015 e-mailen de MTO munitietechnici vanuit Mali aan functionarissen van het Munitiebedrijf dat er geen gebruik meer gemaakt mag worden van de vernietigingslocatie in Gao omdat er te veel klachten vanuit de bevolking komen.⁴¹¹ Dit heeft mogelijk gevolgen voor het geplande MTO in de tweede helft van juli tot en met begin augustus aangezien het vernietigen van onbruikbare munitie het meest tijdrovend is. Ze geven aan dat ze hierdoor de tijdsduur van dit werkbezoek mogelijk moeten herzien en/of aanpassen, in samenwerking met de DOPS en de Missie 4.⁴¹² Tijdens het MTO-bezoek in april/mei 2015 worden de dataloggers niet uitgelezen.⁴¹³ Het MTO-verslag wordt volgens de verzendlijst gestuurd aan de afdeling sectie MTO binnen het Munitiebedrijf en aan de commandant van het JSD in Mali.^{414,415}

405 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 13 april). *MTO MINUSMA* [e-mail].

406 Excelbestand *voorraad 10-4-15* [intern document, laatst gewijzigd op 10 april 2014]; Functionaris Munitiebedrijf (2015, 13 april). *MTO MINUSMA* [bijlage bij e-mail].

407 Dit was bekend binnen het Munitiebedrijf. Bron: Sectie Ketenlogistiek en Munitie van het Munitiebedrijf (Munitiebedrijf) (2015, 5 februari). *Fiche D-Matlog* [e-mailwisseling].

408 Defensie Munitiebedrijf (2015, 4 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag], p. 5.

409 Defensie Munitiebedrijf (2015, 4 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag], p. 6.

410 Dat zijn er volgens de voorraadlijst op dat moment 340 in plaats van 440.

411 MTO is dan nog in Mali aanwezig.

412 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 29 april). *Einde springactiviteiten Mali/Gao* [e-mail].

413 Defensie Munitiebedrijf (2015, 4 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

414 Defensie Munitiebedrijf (2015, 4 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

415 De sectie MTO valt onder de afdeling D&I.

Najaar 2015

Van 30 november tot en met 19 december 2015 brengen MTO munitietechnici een werkbezoek aan Minusma in Mali en brengen daarover verslag uit.⁴¹⁶ In Gao blijkt een aantal voor munitie bestemde geconditioneerde containers te worden gebruikt voor andere doeleinden.⁴¹⁷ Deze situatie wordt volgens de munitietechnici inmiddels teruggedraaid. Munitie die is afgekeurd, ligt in ongeconditioneerde, niet-afgeschermd containers zonder *sunshade*. Onbruikbare en bruikbare munitie wordt bij elkaar opgeslagen. De munitietechnici adviseren om het munitiecomplex met vier containers uit te breiden. Daarnaast lezen de munitietechnici de in Mali aanwezige loggers uit, waarbij wordt opgemerkt dat een datalogger op een voertuig en één buiten op het munitiepark niet kon worden uitgelezen.^{418,419}

Ook wordt, op verzoek van de SOLTG en met instemming van commandant van het JSD die dit prioriteert, een bezoek gebracht aan Kidal (kamp 'Walhalla'). De munitietechnici constateren een niet-geconditioneerde container zonder *sunshade* waarin munitie wordt opgeslagen, onder meer per aanwezig voertuig twee *combat loads*. In het verslag van het werkbezoek concluderen ze verder dat de opslag er "netjes en verzorgd" bij lag.^{420,421}

In het MTO-rapport wordt opgemerkt dat het aantal gebruikers van Kamp Kidal wordt uitgebreid doordat de *force protection* per 1 april 2016 wordt overgedragen aan een Duits contingent.⁴²² Het MTO-verslag wordt volgens de verzendlijst gestuurd aan de commandant Munitiebedrijf, afdeling hoofd sectie instandhouding en hoofd afdeling D&I binnen het Munitiebedrijf.⁴²³

Voorjaar 2016

Van 7 tot en met 28 april 2016 brengen MTO-munitietechnici wederom een werkbezoek aan Minusma in Mali. Ze constateren in hun verslag dat de voorraad (aantallen, locaties, soorten) niet overeenkomen met datgene wat in het systeem staat. Daarnaast lezen munitietechnici de in Mali aanwezige dataloggers uit en worden de verzamelde data verstuurd naar Nederland. Ze constateren (wederom) dat in Gao een aantal voor munitie bestemde geconditioneerde containers is geruild met voor andere

416 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

417 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

418 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

419 Meer informatie over de niet uit te lezen datalogger is verderop in dit hoofdstuk te vinden onder het kopje "Datalogging-project: (uitblijven van) betekenisgeving aan gegevens".

420 1 boxer, 4MB's en 6 quads met 3 combat loads per voertuig op locatie.

421 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

422 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

423 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

doeleinden bestemde ongeconditioneerde containers. Ook nu wordt, net als tijdens het vorige MTO, toegezegd dat deze situatie wordt teruggedraaid. Ze constateren dat de opslag vol staat. Later zullen nog extra containers geplaatst worden.⁴²⁴

In Kidal wordt (wederom) geconstateerd dat munitie ligt opgeslagen in een ongeconditioneerde container zonder *sunshade*. Dit wordt als actiepunt meegegeven aan de beheerder. De munitietechnici nemen verder in het rapport op dat de aanloop van het werkbezoek slecht was geregeld. Ze geven aan dat vanuit "Utrecht" "niets [is] ondernomen" en ze zelf contact hebben gezocht met de DOPS: "wij waren niet aangemerkt voor de uitzendstatus (...) communicatie tussen JSD en Muntech liet te wensen over".⁴²⁵ Het MTO verslag wordt volgens de verzendlijst gestuurd aan de afdeling hoofd sectie instandhouding binnen het Munitiebedrijf.⁴²⁶

Datalogging-project: (uitblijven van) betekenisgeving aan gegevens

Begin februari 2014 doet Kwaliteitsbewaking bij het KCW&M een projectaanvraag om in Mali de klimaatbelasting en mechanische belasting te monitoren met dataloggers.⁴²⁷ Deze dataloggers worden voorafgaand aan de missie geplaatst in containers en op een aantal voertuigen. Ze registreren temperatuur, temperatuurschommelingen, vochtigheid en op de voertuigen ook schokbelasting.⁴²⁸ In augustus/september 2014 worden tijdens het eerste MTO bezoek de dataloggers uitgelezen, waarbij temperaturen geconstateerd zijn van 68°C.⁴²⁹

Op 3 november 2014 ontvangt Kwaliteitsbewaking een definitief projectvoorstel van het KCW&M per e-mail.⁴³⁰ Een functionaris van Kwaliteitsbewaking reageert op 10 november 2014 en geeft aan dat hij twee opmerkingen heeft. In zijn eerste opmerking schrijft hij dat ze niet enkel willen weten wat de gemeten data van de loggers is geweest (zoals in het projectvoorstel lijkt opgenomen), maar ook graag willen weten wat de invloeden voor gevolgen hebben voor de munitie. Hij verzoekt aan te geven of "de munitie op een veilige manier kan worden gebruikt of dat we bijvoorbeeld aanvullende maatregelen zouden moeten nemen om het veilige gebruik te kunnen blijven garanderen". De tweede opmerking gaat over de opleverdatum. De functionaris geeft aan dat hij het noodzakelijk vindt dat na ieder bezoek van hun munitietechnici en het uitleveren van de uitgelezen data een tussenrapportage gegeven wordt: "In deze rapportage zal dan ook

424 Defensie Munitiebedrijf (2016, 2 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*. [concept].

425 Defensie Munitiebedrijf (2016, 2 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*. [concept].

426 Defensie Munitiebedrijf (2016, 2 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*. [concept].

427 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 2 februari). *Datalogging Mali (Klimaat/Mechanisch)* [e-mail].

428 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [e-mail].

429 Defensie Munitie Bedrijf (2014, 5 september). *Verslag Muntech JSD1/JSD2* [e-mail].

430 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 3 november). *Projectvoorstel: 6142.07.2009 'Datalogging Mali'* [e-mail].

aangegeven moeten worden of er redenen zijn om van bepaalde munitie partijen terug te laten komen en hierop testen uit te voeren om zodoende een beeld te krijgen over de bruikbaarheid (levensduur) en veiligheid van de munitie."⁴³¹

In december 2014 worden tijdens het tweede MTO bezoek door de munitietechnici in Mali dataloggers uitgelezen, waarbij ze rapporteren dat de gemeten temperaturen "over het algemeen binnen de gestelde normen van de diverse munitieartikelen" vallen.⁴³²

In februari 2015 verzoekt de functionaris van Kwaliteitsbewaking tot tweemaal toe het KCW&M om een antwoord op zijn verzoek van 10 november 2014, maar zonder resultaat.⁴³³ Het hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie, hoofd sectie Analyse van KCW&M en de normsteller ontvangen een afschrift van deze verzoeken.⁴³⁴

Op 9 maart 2015 wordt binnen het Munitiebedrijf vanuit Mali de vraag ontvangen of zij de resultaten van de dataloggers kunnen inzien. Een functionaris van het Munitiebedrijf geeft aan dat deze informatie bij het KCW&M ligt en dat zij zelf ook nog geen terugkoppeling hebben ontvangen.⁴³⁵

Eind maart 2015 wordt binnen het Munitiebedrijf gemaild over het uitblijven van betekenisgeving aan de gemeten temperaturen op voertuigen en in de opslagcontainers. In de e-mailwisseling wordt opgemerkt dat "het plan was" om met het meten van de temperatuur "een zo degelijk logistieke strategie voor Mali, zoals het aanwijzen van munitiebatches, af te stemmen".⁴³⁶ Hierop wordt contact gezocht met het KCW&M, dat daarop aangeeft "op basis van 1 meting" geen uitspraken te kunnen doen.⁴³⁷ De functionaris van het KCW&M geeft aan dat er geen metingen bekend zijn over de afgelopen

431 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 10 november). RE: *Projectvoorstel: 6142.07.2009 'Datalogging Mali'* [e-mail].

432 Defensie Munitiebedrijf (2014, 18 december). *Verslag steunverlening Werkbezoek MINUSM, Gao, Mali* [intern document].

433 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 31 maart). RE: *Data dataloggers Mali* [intern document].

434 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 3 februari). RE: *Projectvoorstel: 6142.07.2009 'Datalogging Mali'* [intern document].

435 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 9 maart). *Fwd: 26 mrt plus aanvulling* [e-mail].

436 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 27 maart). RE: *Data dataloggers Mali* [e-mail].

437 Dataloggers zijn in augustus 2014 en december 2014 uitgelezen. Het KCW&M geeft in maart 2015 aan slechts over één meting te beschikken.

zeven en een halve maand.⁴³⁸ Hij geeft aan dat het allemaal conform de opdracht is, "evt uitspraken pas aan het einde van de rit".⁴³⁹

Eind april 2015 gaat een functionaris van Kwaliteitsbewaking zelf bij het KCW&M langs. Het KCW&M geeft aan dat ze maar "van één meting de gegevens hebben ontvangen". De functionaris van Kwaliteitsbewaking vraagt vervolgens zelf na bij de munitietechnicus die naar Mali is geweest, of hij de dataloggers heeft uitgelezen. De munitietechnicus geeft aan van wel: "De gegevens zijn op de verkregen laptop van KCWM opgeslagen in een desktop map. Die gegevens zouden dus beschikbaar moeten zijn."⁴⁴⁰

Hij stuurt in de bijlagen een aantal Excelbestanden met meetgegevens mee.⁴⁴¹ In de Excelbestanden staan van negen dataloggers de temperatuur- en luchtvochtigheidsgegevens voor de periode april tot en met december 2014.⁴⁴² Uit de bestanden valt op te maken dat de temperatuur bij vijf van de negen meetpunten boven de 50°C uitkomt, met name in de maanden juli, augustus en september 2014.⁴⁴³ In juli komt bij alle vijf de meetpunten op meer dan de helft van de dagen de temperatuur boven de 50°C. De maximaal geregistreerde temperatuur is 58,4°C. Op een van de meetpunten komt de temperatuur in de periode mei tot en met augustus nagenoeg iedere dag boven de 50°C.⁴⁴⁴

In mei 2015 worden tijdens het derde MTO bezoek de dataloggers door de munitietechnici niet uitgelezen.⁴⁴⁵

In december 2015 worden tijdens het vierde MTO-bezoek weer dataloggers uitgelezen door munitietechnici. Daarbij kon vanwege technische redenen één datalogger op een voertuig en één datalogger aan de buitenzijde van een container op het munitiepark niet worden uitgelezen. Alle apparatuur met data is ingeleverd bij KCW&M.⁴⁴⁶

438 De "afgelopen zeven en een halve maand" teruggerekend vanaf de e-mail eind maart 2015 komt overeen met de periode vanaf half augustus 2014 tot en met eind maart 2015. In augustus 2014 is het MTO in Mali geweest en hebben de munitietechnici de dataloggers uitgemeten. Als bij het KCW&M slechts één meting bekend is, betekent dit dat de data die zijn uitgelezen tijdens het tweede MTO in december 2014 niet ontvangen zijn of niet traceerbaar binnen het KCW&M.

439 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 30 maart). *RE: Data dataloggers Mali* [e-mail].

440 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 28 april). *RE: Data dataloggers Mali* [e-mail].

441 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 28 april). *RE: Uitlezen dataloggers Mali* [e-mail].

442 Onze commissie maakt hieruit op dat het gaat om de data die zijn uitgelezen tijdens de tweede MTO, in december 2014.

443 Onze commissie heeft voor de grenswaarde van 50°C gekozen omdat de 60 mm HE-granaten volgens het *Material Safety Data Sheet* van Arsenal boven deze temperatuur instabiel kunnen worden.

444 Functionaris Munitiebedrijf (2015, 28 april). *RE: Uitlezen dataloggers Mali* [bijlagen bij e-mail].

445 Defensie Munitiebedrijf (2015, 4 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag].

446 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali* [intern verslag], p 5.

In april 2016 worden tijdens het vijfde MTO-bezoek weer dataloggers uitgelezen. Dit betreffen dataloggers in containers van het munitiecomplex in Gao, drie dataloggers op het terrein van het *Helidet detachment* en dataloggers op voertuigen van de SOLTG. Op 23 april 2016 is de apparatuur met de verzamelde data verstuurd naar Nederland.⁴⁴⁷

Ook tijdens het zesde MTO bezoek in augustus/september worden dataloggers uitgelezen.⁴⁴⁸ De munitietechnici koppelen in hun verslag terug dat diverse dataloggers afwezig zijn of defect. In munitiebunker 13 had een datalogger teruggeplaatst moeten worden,⁴⁴⁹ maar vanwege de zomerperiode waren de mensen die bij het KCW&M erover gingen afwezig en kon de datalogger niet worden gevonden en dus niet worden teruggeplaatst.^{450,451}

Bij het zevende MTO in december 2016 heeft KCW&M aangegeven dat de dataloggers niet uitgelezen hoefden te worden.⁴⁵² In de MTO-verslagen van 2015 en 2016 staan geen uitspraken over de uitgelezen temperaturen. Een rapportage van KCW&M met gegevens en analyse daarvan over de gehele meetperiode in Mali heeft onze commissie niet gezien.

Kidal: het kamp en de oefening

Vooruitgeschoven post en zijn voorzieningen

De SOLTG stelt haar eigen opdrachten samen en legt missies ter goedkeuring voor aan de *Force Commander*, de hoogste militaire leider van de VN-vredesmissie, en in het geval van risicovolle operaties aan de CDS. Vanaf 2014 is de SOLTG actief in Kidal, omdat ze zien dat er in die

447 Defensie Munitiebedrijf (2016, 2 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*. [concept].

448 Dit is ná het dodelijke mortierongeval op 6 juli 2016.

449 Op de voertuigen ontbreken vijf dataloggers en is er één defect, in de containers zijn er twee afwezig en is er één waarvan geen data kan worden uitgelezen.

450 Tijdens het vijfde bezoek van munitietechnici in december 2015 is een datalogger die zich niet liet uitlezen meegenomen ten behoeve van het KCW&M. Tijdens het zesde MTO bezoek van augustus/september 2016 hebben de munitietechnici opdracht een datalogger terug te plaatsen in munitiebunker 13. Munitiebunker 13 is hoogstwaarschijnlijk de container waarin vanaf oktober 2014 de 60 mm granaten liggen opgeslagen (zie ook de paragraaf 'munitie in beeld' verderop). Onze commissie constateert dat, gezien het achtereenvolgens 1) niet uitlezen van de dataloggers in april/mei 2015, 2) het ontbreken van data in december 2015 door een defecte datalogger, die hoogstwaarschijnlijk in/aan munitiebunker 13 geplaatst was, 3) het niet (laten) terugplaatsen van de datalogger in april/mei 2016, 4), het niet kunnen terugplaatsen van de datalogger in augustus 2016, en 5), en het niet laten uitlezen van de dataloggers in december 2016, er geen met metingen onderbouwde uitspraak gedaan kan worden over de temperaturen in munitiebunker 13, waar de 60 mm granaten vanaf oktober 2014 hebben gelegen.

451 Defensie Munitiebedrijf (2016, 8 september). *Werkbezoek MINUSMA Mali*.

452 Defensie Munitiebedrijf (2016, 19 december). *VERSLAG Werkbezoek Rotatie Ondersteuning CJSD 9*.

regio relevante ontwikkelingen plaatsvinden bij de strijdende groeperingen. De SOLTG richt hiertoe een tijdelijk kamp op om vandaaruit steeds structureler te werken. Daarmee lijkt de Nederlandse aanwezigheid in Kidal een meer permanent karakter te krijgen, meer dan was opgenomen in de oorspronkelijke plannen voor de Nederlandse bijdrage. Vanaf 2015 legt de *Force Commander* de geografische focus nadrukkelijker op Kidal en andere conflictgebieden, overeenkomend met de eerdere activiteiten van de SOLTG.⁴⁵³

Een groep Nederlandse militairen, van ongeveer 25-30 militairen, is continu aanwezig in Kidal. Zij opereren daar vanuit een zogeheten '*forward operating base*', een vooruitgeschoven post. Een vooruitgeschoven post is geen permanente basis. Op een vooruitgeschoven post zijn mensen, munitie en wapens voor een kortere tijd aanwezig. In het geval van Kidal roteren de Nederlandse militairen elke vier weken. De faciliteiten in zo'n vooruitgeschoven post worden afgestemd op de specifieke omstandigheden, waaronder de tijdelijke verblijfsduur.⁴⁵⁴

Munitie in Kidal wordt dan ook beschouwd als zogenoemde gebruiksvoorraad. Hiervoor gelden andere protocollen dan in een permanente basis. De nieuwe rotatie nam een eigen voorraad mee en nam de oude, liggende voorraad over. Er zijn geen operationele redenen voor een grotere voorraad. Niet alle munitie werd altijd opgebruikt in een rotatie. Wat overbleef, bleef liggen.⁴⁵⁵

Het kamp wordt door MTO-munitietechnici voor het eerst bezocht in het najaar van 2015. De SOLTG wil graag dat de munitie in Kidal geïnspecteerd wordt omdat "het voor hen onduidelijk was, wat de staat van de munitie was".⁴⁵⁶ In overleg met commandant van het JSD en het Munitiebedrijf reist het MTO-team door naar Kidal. Het kamp, dat geen officiële naam heeft en in het verslag aangeduid als kamp 'Walhalla', beschikt over één pantserwielvoertuig (boxer), vier terreinwagens (MB's) en zes quads met drie *combat loads* per voertuig op locatie. Eén *combat load* ligt op het voertuig, twee *combat loads* liggen opgeslagen in een container. De opslag geschiedt onder leiding van de Delta op Kidal. De container is niet geconditioneerd en niet afgeschermd tegen zoninstraling. Een datalogger in de container ontbreekt. De munitietechnici inspecteren onverzegelde munitie en verzegelen ze opnieuw, ze verrichten tellingen en keuren munitie

453 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2022). *Een missie in een missie. De Nederlandse bijdrage aan de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA) 2014-2019*. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

454 Ministerie van Defensie (2017, september). QA's v7 (intern document ter voorbereiding op het debat van 3 oktober).

455 Ministerie van Defensie (2017, 2 oktober). QA's v7 (intern document ter voorbereiding op het debat van 3 oktober).

456 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*.

af. De afgekeurde munitie wordt afgevoerd naar Gao en vervangen door nieuwe munitie klasse 11 uit Gao.⁴⁵⁷

Het kamp in Kidal wordt in april 2016 opnieuw door MTO-munitietechnici bezocht. Ook nu constateren de munitietechnici dat in kamp Walhalla een container wordt gebruikt voor munitieopslag, welke niet geconditioneerd is en geen bescherming tegen zoninstraling heeft. De munitietechnici noteren in hun verslag dat het als actiepunt gegeven is aan de beheerder.⁴⁵⁸

De verzoeken in 2015 en 2016 tot aanpassen van de opslag worden niet gehonoreerd.⁴⁵⁹ Ook twee maanden na het ongeval heeft de container nog geen bescherming tegen zoninstraling, zo blijkt uit het MTO-verslag van augustus/september 2016: "De munitie container heeft geen zonnedak of enige andere bescherming van bovenaf en geen bescherming van de achterkant tegen de zeer felle, warme zon."⁴⁶⁰ Ook blijkt dat de munitie in de container "niet of nauwelijks" is "vervangen voor nieuwe munitie". Er is af en toe wel munitie bij gekomen, maar er is niets teruggegaan of verbruikt. De munitietechnici constateren dat de aanwezige munitie "al vele maanden ligt onder zeer zware klimatologische omstandigheden!"⁴⁶¹ De munitietechnici treffen in de container 137 stuks 60 mm granaten aan: 43 HE-granaten, 39 rookgranaten en 55 lichtgranaten. De 43 HE-granaten hebben verschillende LOTnummers: 02/07 A21 (10 stuks), 04/07 A11 (13 stuks), van twintig stuks is het LOTnummer onbekend.

De MTO-munitietechnici bezoeken in december 2016 Kidal niet. Een verzoek van het MTO-team, dat in Mali aanwezig is, om ook in Kidal de munitie te inspecteren, wordt vanuit 'J4 van SOLTG' niet ondersteund. J4 van de SOLTG ziet hiertoe geen noodzaak, en zegt zonder tussenkomst van de DOPS J4 geen toestemming te kunnen geven, noch dit bezoek te kunnen faciliteren. De MTO munitietechnicus stuurt daarop op 2 december 2016 een

457 Defensie Munitiebedrijf (2016, 26 februari). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*.

458 Defensie Munitiebedrijf (2016, 2 mei). *Werkbezoek MINUSMA te Mali*. [concept], p. 4.

459 In de voorbereiding op het debat van 3 oktober 2017 ontvangt de minister een voorbereidend document van haar ambtenaren. In dit document staat aangegeven dat de verzoeken in 2015 en 2016 in Kidal niet zijn gehonoreerd omdat er geen sprake was van permanente aanwezigheid. De DOPS heeft opdracht noch toestemming gegeven om munitie op te slaan in Kidal vanwege de status van de aanwezigheid in Kidal. In de veronderstelling dat munitie uit Kidal werd teruggenomen naar Gao, is een ingediend verzoek tot verbetering niet gehonoreerd. Bron: Ministerie van Defensie (2017, 2 oktober). QA'sv5.

460 Defensie Munitiebedrijf (2016, 8 september). *Werkbezoek MINUSMA Mali* [intern verslag].

461 Defensie Munitiebedrijf (2016, 8 september). *Werkbezoek MINUSMA Mali* [intern verslag].

e-mail aan functionarissen van de DOPS J4 om het belang van de inspectie te benadrukken en toestemming te vragen.⁴⁶²

Passage uit de e-mail van 2 december 2016 van de munitietechnicus⁴⁶³

De J4 van de SOLTG kan ons geen toestemming geven en daarmee ook niet faciliteren om naar KIDAL te gaan zonder tussenkomst van DOPS/J4. De SOLTG heeft op deze vooruit geschoven locatie een beperkte combatload liggen. De J4 van de SOLTG ziet geen noodzaak om DMUNB de munitie te laten inspecteren op KIDAL:

Volgens de J4 van de SOLTG voldoet de opslagfaciliteit, een door de SOLTG zelf geprepareerde/ geïsoleerde container waar de combatload in ligt;

Volgens de J4 van de SOLTG is de temperatuur max 25 graden in de container en is daarmee beter te noemen dan het KLV-complex in GAO;

(...)

Gezien de klimatologische omstandigheden is dit een niet wenselijke situatie waarbij de aangedragen redenen gebaseerd zijn op aannames. Als de munitie in KIDAL niet wordt gecontroleerd kan de kwaliteit niet worden gewaarborgd en daarmee kan niet met zekerheid worden gezegd of de betreffende munitie de uitwerking heeft die men wil bereiken en kan dus ook de veiligheid in het gedrang komen.

Een functionaris van de DOPS J4 mailt op 5 december 2016 terug dat vanuit de commandant van het JSD en de DOPS/J3 is aangegeven dat inspectie van de munitie in Kidal achterwege kan blijven.⁴⁶⁴ Er komt geen toestemming voor het MTO-team om naar Kidal af te reizen. De munitietechnici nemen dit als volgt in hun verslag op: "Zowel vanuit het CJSD als DOPS/J3 is aangegeven dat inspectie van de munitie in Kidal achterwege kan blijven (zie mailwisseling BIJLAGE 7). Daarbij zijn aannames gedaan m.b.t. de kwaliteit van de munitie. Hierdoor heeft er geen inspectie plaats gevonden over de munitie-opslag en Basic Load van de eenheden in Kidal."⁴⁶⁵ De munitietechnici constateren dat de 60 mm granaten, ondanks

462 Functionaris Munitiebedrijf (2016, 2 december). *MALI: werkbezoek MTO: inspectie KIDAL* [e-mail].

463 Functionaris Munitiebedrijf (2016, 2 december). *MALI: werkbezoek MTO: inspectie KIDAL* [e-mail].

464 Functionaris DOPS J4 (2016, 5 december). *RE: MALI: werkbezoek MTO: inspectie KIDAL* [e-mail].

465 Defensie Munitiebedrijf (2016, 19 december). *Werkbezoek Rotatie Ondersteuning CJSD 9*. [intern verslag].

een kasbericht dat de munitie niet verplaatst mag worden, naar Gao vervoerd zijn.⁴⁶⁶

Passage uit het verslag van 19 december 2016 van het werkbezoek van de munitietechnici⁴⁶⁷

Vanaf 02 juli heeft er meerdere malen per luchtvracht transport plaats gevonden van Kidal naar Gao met als lading in totaal 130 stuks brisantgranaat van 60 mm voor mortier. Op moment van schrijven is genoemd kasbericht nog altijd van kracht omdat het onderzoek nog niet is afgerond. Bij nadere inspectie bleek dat een deel van de ontvangen mortiergranaten waren afgeleverd bij het EOD-detachement. De munitie lag ook opgeslagen in de container van het EOD-det. Er is geadviseerd deze artikelen over te dragen aan het KL-V det en niet te vernietigen.

Mortiergroep van 11 LMB

In april 2016 komt de mortiergroep van 11 LMB van rotatie SOLTG-7 aan in Mali. De mortiergroep in Mali bestaat uit acht militairen die zijn opgeleid tot 81 mm mortierist.⁴⁶⁸ Zij opereren in twee eenheden van vier militairen.⁴⁶⁹ Eenheden moeten tijdens een missie hun 'skills' en 'drills' onderhouden voor het door hen te bedienen wapensysteem. Het schietterrein voor de 81 mm mortieren ligt zo ver van Gao verwijderd dat het niet mogelijk is om in één dag een oefening te houden. In de omgeving van Kidal is geen mogelijkheid om met de 81 mm mortieren te oefenen.⁴⁷⁰

De SOLTG heeft in Kidal behoefte aan ondersteuning van zowel 81 mm als 60 mm mortieren. Alhoewel de SOLTG zelf het 60 mm mortier bedient, leidt de mortiergroep die de 81 mm mortier bedient zichzelf op voor het bedienen van het 60 mm mortier, om zodoende SOLTG te kunnen ondersteunen.⁴⁷¹

Omdat Kidal een vooruitgeschoven post is waar eenheden niet permanent mogen verblijven, wisselen de twee eenheden van de mortiergroep elkaar af. In juni 2016 verblijft één deel van de mortiergroep in Kidal. Zij worden

466 Defensie Munitiebedrijf (2016, 19 december). *Werkbezoek Rotatie Ondersteuning CJSD 9*. [intern verslag], p. 11.

467 Defensie Munitiebedrijf (2016, 19 december). *Werkbezoek Rotatie Ondersteuning CJSD 9*. [intern verslag], p. 11.

468 Een negende lid van de mortiergroep verbleef in Nederland.

469 Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen.

470 Commissie van Onderzoek (2017). *Rapportage Mortierschietincident Mali*.

471 Bron: gesprekken van onze commissie met betrokkenen

afgewisseld door het andere deel van de groep, dat er op het moment van het ongeval verblijft.

Verstreckte munitie, oefeningen en het ongeval

Eind mei 2016 verstrekt de munitiebeheerder in Gao 40 stuks 60 mm HE-granaten van LOTnummer 04/07 A11 aan de mortiergroep.⁴⁷² De militairen van de mortiergroep oefenen in juni in Kidal met het 60 mm HB mortier en 60 mm granaten. Tijdens deze oefening is er één weigeraar en één blindganger.⁴⁷³

Op 18 juni 2016 verstrekt de munitiebeheerder in Gao 40 stuks 60 mm HE-granaten van LOTnummer 04/07 A11 aan de mortiergroep.⁴⁷⁴ Zij oefenen op 6 juli 2016 met het HB mortier en 60 mm granaten. Tijdens deze oefening komt één granaat niet tot ontploffing (blindganger), en vindt er een ongeval plaats met een quad. Tijdens de ingelaste pauze om de blindganger op te ruimen en de gewonde collega te verzorgen, liggen de granaten uitgepakt en onbeschermd in de zon. Tijdens het vervolg van de oefening ontploft één granaat vroegtijdig, met de twee dodelijke slachtoffers en één zwaargewond slachtoffer als gevolg.⁴⁷⁵ Een vierde militair, die het ongeval voor zijn ogen ziet gebeuren, loopt mentaal letsel op.

Munitie in beeld⁴⁷⁶

Munitie in Mali

In november 2013 worden door het Munitiebedrijf drie uitgangspunten

472 Bron: *Archiefbestanden WMS KL V* (z.d.) [interne bestanden]. Geraadpleegd via MLIC.

473 Bijlage B in Commissie van Onderzoek (2017). *Rapportage Mortierschietincident Mali*.

474 Bron: *Archiefbestanden WMS KL V* (z.d.) [interne bestanden]. Geraadpleegd via MLIC.

475 Commissie van Onderzoek van Defensie (2017). *Rapportage Mortierschietincident Mali*.

476 De munitie is door onze commissie in beeld gebracht op basis van archiefbestanden van het munitiebeheersysteem WMS en WTMF. WMS en WTMF werden in die periode gebruikt. Niet alle oorspronkelijke informatie is overgezet naar het archiefbestand. Daarnaast is gebruikgemaakt van andere documentatie, zoals e-mails en MTO verslagen, en andere onderzoeken, zoals het onderzoek naar de vermissing van de HE-granaten (zie Commissie van Huishoudelijk Onderzoek van Defensie (2017, 15 september). *Rapport Huishoudelijk onderzoek naar vermissing granaten in Gao door Defensie*). Onze commissie constateert dat de 'boekhouding' in de munitiebeheersystemen van Defensie niet altijd op orde was. Uitgegeven munitie die niet direct werd verbruikt, bleef als 'zwarte voorraad' aanwezig, maar is niet meer zichtbaar in WMS. Tellingen tijdens HOTO leiden tot voorraadaanpassingen of afdoeningen. Er bestonden verschillen tussen wat in de systemen stond opgenomen en wat er in de praktijk bij de eenheden lag. Daarmee kan het zijn dat het beeld dat onze commissie op basis van de beschikbare bronnen van de munitie geeft niet 100% overeenkomt met de situatie zoals die was in de praktijk.

afgesproken voor het toewijzen van munitie ten behoeve van Minusma in Mali:

- de munitie heeft een expiratedatum van minimaal 31 december 2015;
- de munitie is 'Bruikbaar, Onbeschadigd' (kwaliteitsklasse 11);
- de nieuwste beschikbare vrije voorraad wordt gestuurd.⁴⁷⁷

De munitie die op de eerste vluchten zit, heeft (nagenoeg) allemaal expiratedatum 31 december 2014.⁴⁷⁸ Ook wordt munitie gestuurd in andere kwaliteitsklasse dan de afgesproken klasse 11.⁴⁷⁹ De munitiebeheerder in Gao stelt op 17 juni 2014 vragen over de geleverde kwaliteit van de munitie, omdat hij constateert dat deze in sommige gevallen afwijkend is van de afgesproken kwaliteit 11 'Bruikbaar Onbeschadigd'.⁴⁸⁰

Uit een interne e-mail binnen het Munitiebedrijf blijkt dat van de 161 munitieartikelen die tot en met begin september 2014 aan Minusma geleverd zijn, voor 59 artikelen informatie over de temperatuur voor operationeel gebruik en opslag ontbreekt. Van de 102 artikelen waarvan temperatuurlimieten wel beschikbaar zijn, mogen 30 artikelen niet boven de 60°C opgeslagen worden en zijn 38 munitieartikelen ongeschikt voor operationeel gebruik boven de 60°C.⁴⁸¹

Onder deze 161 artikelen is een aantal artikelen dubbel geteld.⁴⁸² Onze commissie heeft hiervoor gecorrigeerd, waarna blijkt dat er op 1 augustus 2014 in totaal 124 munitieartikelen in Mali aanwezig zijn. Van 36 van deze 124 artikelen is geen maximale gebruiks- en maximale opslagtemperatuur bekend. Voor 32 munitieartikelen is de maximale gebruikstemperatuur 60°C en 28 artikelen mogen niet boven de 60°C worden opgeslagen. Van twee van de 124 artikelen is een TC-document aanwezig.⁴⁸³ Van alle munitie

477 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). *Geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [intern document].

478 Dit is afwijkend van uitgangspunt 1. Bron: Verzendorder van de vlucht van 6 mei 2014, geprint op 19 juni 2018. Dit is afwijkend van uitgangspunt 1.

479 Dit is afwijkend van uitgangspunt 2.

480 Zie ook eerdere paragraaf in dit hoofdstuk.

481 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). *Geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [e-mail].

482 Dit zijn dezelfde artikelen maar in een andere kwaliteitsklasse of van een ander LOTnummer/ batchnummer. Wanneer deze niet dubbel geteld worden, blijven er 124 unieke munitieartikelen over die tot 1 augustus 2014 naar Mali zijn gestuurd.

483 Dat is nog geen 2% van de in Mali aanwezige munitieartikelen. Dit komt overeen met het percentage munitieartikelen met TC-document van het totaal aantal munitieartikelen in de lijst van de normstellers. Van het totale aantal munitieartikelen dat in de lijst van de normstellers is opgenomen, 526 in de lijst, is van twaalf een typeclassificatiedocumentnummer geregistreerd (2%). Voor 61 artikelen is opgemerkt dat een typeclassificatiedocumentnummer niet van toepassing is, of in de kolom expliciet aangemerkt 'geen'. Voor 453 artikelen is het veld 'typeclassificatiedocumentnummer' leeggelaten (86%).

die mee is naar Mali, is er op 2 artikelen na, géén Periodiek Onderhoud en Periodieke Inspectie (POPI) vastgesteld. De artikelen waarvoor wél een POPI is vastgesteld zijn de 81 mm mortieren.⁴⁸⁴

De 60 mm HE-granaten in Mali

In de maanden juni, juli, augustus en september 2014 komen de 60 mm HE-granaten aan in Mali. Deze worden in kamp Castor (Gao) in niet-geconditioneerde containers opgeslagen. Op verschillende momenten worden mortiergranaten verstrekt aan eenheden van SOLTG.⁴⁸⁵

Zie het tekstkader voor het volledige overzicht van de 60 mm granaten in Mali.

Overzicht 60 mm HE-granaten in Mali

Op 14 juni 2014 komen 770 granaten van LOTnummer 04/07 A21 aan in Mali. Deze worden in een niet-geconditioneerde container in Kamp Castor in Gao opgeslagen.⁴⁸⁶ Op 12 juli 2014 komen 150 granaten van LOTnummer 02/07 A21 aan in Mali. Deze worden in Kamp Castor in Gao in een andere niet-geconditioneerde container opgeslagen. In de daaropvolgende weken worden de eerder 770 ontvangen granaten van LOTnummer 04/07 A21 overgebracht naar de niet-geconditioneerde container waar LOT 02/07 A21 in is opgeslagen.

Op 13 augustus 2014 wordt LOTnummer 04/07 A21 in zijn geheel, dus alle 770 stuks, verstrekt aan de SOF'. Hiervan wordt een derde deel verbruikt (250 stuks). Tien stuks worden 'onbruikbaar' ontvangen. Op 22 augustus liggen tien van deze granaten in kwaliteitsklasse 12 in een andere container.⁴⁸⁷

Op 24 augustus 2014 komen 120 granaten van LOTnummer 04/07 A11 aan in Mali. Dit is het LOTnummer waar het ongeval mee heeft plaatsgevonden. Op 29 augustus 2014 komen er nog 120 granaten van LOTnummer 04/07 A11 aan

484 Dat zijn 'CTG 81 MM IHE W/FUZE PROX F/MR' en 'CTG 81 MM ISMK IR-RP W/FUZE MTSQ F/MR'.

Periodiek onderzoek aan de 81 mm granaten moet hier iedere vijf jaar plaatsvinden.

485 Volgens het archief 11 BEVO LMB C. Bron: *Archiefbestanden WMS KL V* (z.d.) [intern document].

Geraadpleegd via MLIC; volgens de schietbon SOF. Bronnen: *Schietbon 5 november 2015* [afgedrukt op 3 april 2017]. *Schietbon 18 juni 2016* [afgedrukt op 3 april 2017]; *Aangepaste Retourbon 2600136585* [afgedrukt op 3 april 2017].

486 Volgens het archief in UNCON12. Bron: *Archiefbestanden WMS KL V* (z.d.) [intern document].

Geraadpleegd via MLIC. Navolgende handelingen en opmerkingen verwijzen naar dit document.

487 Volgens het archief in UNCON14A01.

in Mali. In de maand september 2014 wordt er vier keer granaten verstrekt aan de SOF en daarmee naar de in Mali aanwezige mortiergroep:

Op 3 september 2014 worden 40 granaten van het LOTnummer 04/07 A21 verstrekt. Volgens de verbruikslijst worden deze niet verbruikt.

Op 9 september 2014 worden 30 granaten van het LOTnummer 02/07 A21 verstrekt én 30 granaten van het LOTnummer 04/07 A21 verstrekt. Volgens de verbruikslijst wordt LOTnummer 02/07A21 niet verbruikt, LOTnummer 04/07 A21 wel.

Op 11 september 2014 worden 40 granaten LOTnummer 04/07 A21 verstrekt maar volgens de verbruikslijst niet verbruikt.

Op 18 september 2014 komen er nog 120 stuks granaten van LOTnummer 04/07 A11 aan in Mali.⁴⁸⁸ Daarmee zijn volgens het WMS archief tot dan toe 1280 stuks 60 mm HE-granaten naar Mali verstuurd.⁴⁸⁹

Op 28 oktober 2014 zijn er volgens het WMS-archief 840 exemplaren van LOTnummer 04/07 A21 aanwezig. Het is onze commissie op basis van het archief niet duidelijk geworden wanneer de 70 of 100 extra granaten in Mali zijn aangekomen.⁴⁹⁰

In oktober 2014 worden 1360 stuks granaten van de drie verschillende LOTnummers verplaatst naar container genaamd UNCON13. Tijdens het MTO van augustus/september 2015 was één van de opdrachten het terugplaatsen van een datalogger op munitiebunker 13.⁴⁹¹

In december 2014 liggen volgens het voorraadsysteem 1360 HE 60 mm granaten in Mali. Volgens de verbruikslijst zijn er tot dan toe 30 granaten daadwerkelijk verbruikt.⁴⁹²

Op 27 maart 2015 worden 20 granaten van LOTnummer 02/07 A21 verstrekt

488 In het archief staat 280, maar er worden direct 160 stuks administratief gecorrigeerd. Onze commissie heeft aanwijzingen dat voordat de munitie op de vlucht naar Mali ging, besloten is om slechts 120 stuks naar Mali te sturen. Mede vanwege de beperkte opslagcapaciteit en klimatologische omstandigheden.

489 $770+150+360=1280$.

490 Onze commissie komt uit op 100, uitgaande van de 30 verbruikte granaten die zijn uitgegeven op 9 september.

491 Defensie Munitiebedrijf (2016, 8 september). *Werkbezoek MINUSMA Mali* [intern verslag]. Onze commissie acht het aannemelijk dat dit de defecte datalogger betreft die in december 2015 geconstateerd is en mee naar Nederland teruggenomen. Dit zou betekenen dat er in de periode na december 2014 geen meetgegevens meer beschikbaar zijn van deze munitiecontainer.

492 Deze waren van LOTnummer 04/07 A21. De 250 stuks die op 13 augustus 2014 op verbruikt zijn gezet, maar later toch (op basis van een optelsom) uitgeefbaar zijn, heeft onze commissie buiten beschouwing gelaten.

en 10 granaten van LOTnummer 04/07 A21.⁴⁹³ Op 29 maart 2015 worden de granaten weer ingeleverd. De 20 granaten van LOTnummer 02/07 A21 behouden hun kwaliteitsklasse 11 (Bruikbaar Onbeschadigd). De 10 granaten van LOTnummer 04/07 A21 worden ingenomen en in kwaliteitsklasse 12 geplaatst.

Op 23 mei 2015 30 verlaten 30 stuks van LOTnummer 02/07 A21 de container.⁴⁹⁴ Deze transactie is niet terug te vinden in de verbruikslijst.

Op 13 augustus 2015 worden 30 stuks 02/07 A21 verstrekt. Er verlaten tien stuks de container. 20 stuks hiervan worden verbruikt. Tien stuks komen retour als onbruikbaar. 19 augustus 2015 worden tien stuks 02/07 A21 aangemerkt voor vernietiging en worden tien stuks teruggezet van Kwaliteitsklasse 12 naar 11. Op 21 augustus 2015 worden zestien stuks 02/07 A21 verstrekt. Deze worden niet verbruikt.

Op 21 september 2015 worden 50 stuks 02/07 A21 uitgegeven.⁴⁹⁵ Deze worden volgens het archief alle 50 stuks verbruikt.

Op 8 of 9 oktober 2015 worden 50 stuks 02/07 A21 uitgegeven. Deze zijn niet zichtbaar in de verbruikslijst.

Op 5 november 2015 worden tien stuks van LOTnummer 04/07 A11 – het ngevalslot – uitgegeven.⁴⁹⁶ Deze worden volgens het archief alle tien verbruikt.

Op 2 december 2015 worden 50 stuks 02/07 A21 uitgegeven. Hiervan worden er 40 verbruikt. Deze verstrekking is niet zichtbaar in de transactielijst.

Op 15 februari 2016 worden twaalf stuks 02/07 A21 uitgegeven. Deze worden volgens het archief alle twaalf verbruikt.

Op 30 of 31 mei 2016 worden 40 stuks 04/07 A11 uitgegeven.⁴⁹⁷ Deze zijn alle 40 verbruikt op 18 juni 2016.

Op 18 juni 2016 worden 40 stuks 04/07 A11 uitgegeven.⁴⁹⁸ Deze worden volgens de verbruikslijst alle 40 verbruikt.⁴⁹⁹

Direct na het ongeval bedraagt de voorraad in Mali volgens de systemen nog

493 Gebaseerd op het transactieoverzicht. Bron: *Archiefbestanden WMS KL V (z.d.)* [interne bestanden].
Geraadpleegd via MLIC.

494 Container UNCON13.

495 Vanuit container UNCON13.

496 *Schietbon 5 november 2015* [afgedrukt op 3 april 2017], verstrekt vanuit container UNCON13EXP.

497 *Aangepaste Retourbon 2600136585* [afdrukdatum 3 april 2017], verstrekt vanuit container UNCON13.

498 *Schietbon 18 juni 2016*, afgedrukt op 3 april 2017. Verstrekt vanuit container UNCON13.

499 Met datum 10 juli 2016.

1138 stuks.⁵⁰⁰ Dit komt overeen met de aantallen die de munitietechnici van het MTO noteren tijdens de MTO inspectie in augustus/september 2016.⁵⁰¹

In de container op het kamp in Kidal worden bijna twee maanden ná het ongeval door munitietechnici van het MTO 43 HE-granaten aangetroffen met verschillende LOTnummers: 02/07 A21 (tien stuks), 04/07 A11 (dertien stuks), van twintig stuks is het LOTnummer onbekend.⁵⁰²

Onze commissie constateert dat de ongevalsgranaten in Gao hoogstwaarschijnlijk in een container zijn opgeslagen waarvan na december 2014 geen temperatuurgegevens meer zijn geregistreerd. Op basis van de na het ongeval in Kidal aangetroffen 60 mm HE munitie (aantallen en LOTnummers), in combinatie met de geraadpleegde archieven van verstrekte munitie, constateert onze commissie dat deze granaten enkele weken tot enkele maanden in Kidal opgeslagen hebben gelegen.⁵⁰³ Op basis hiervan, in combinatie met de wetenschap dat eenheden bij schietoefeningen eerst hun basic load / combat load opmaken, en deze vervolgens aanvullen met hun schietvoorraad (bedoeld voor oefeningen),⁵⁰⁴ kan onze commissie niet uitsluiten dat de mortiergroep op 6 juli 2016 granaten heeft gebruikt die eerder verstrekt zijn en langer in Kidal hebben gelegen, dan de 40 stuks die op 18 juni 2016 zijn verstrekt.

500 Een rekensom leert dan dat er in iets meer dan twee jaar tijd $1360 - 1138 = 222$ stuks zijn verbruikt.

501 270 stuks 04/07 A11, 850 stuks 04/07 A21, achttien stuks 02/07 A21.

502 Op basis van de aantallen na het ongeval aangetroffen 60 mm HE munitie en diens LOTnummers, in combinatie met de geraadpleegde archieven van verstrekte munitie constateert onze commissie dat deze munitie weken tot maanden in Kidal opgeslagen heeft gelegen. LOT 02/07 A21 is op 15 februari 2016 voor het laatst verstrekt.

503 De meest recente verstrekking van LOT 02/07 A21 is op 15 februari 2016. Daarmee zijn deze granaten dus minimaal viereneenhalve maand daarvoor al verstrekt aan SOLTG. De eerste verstrekking van LOT 04/07 A11 was op 5 november 2015. Daarmee kunnen de aangetroffen granaten van het ongevalslot dus maximaal acht maanden in Kidal hebben gelegen.

504 Iets dat binnen het Munitiebedrijf bekend was gesteld (in een e-mailwisseling op 5 februari 2015, en zelf geconstateerd in een verslag van het MTO in mei 2015).

Hoofdstuk 3 Analyse en beoordeling

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse en beoordeling van de handelingen die samenhangen met de verwerving, de kwaliteitsbewaking en de veiligheid van een partij mortiergranaten waarvan de ongevalsgranaat deel uitmaakte. Achtereenvolgens worden dezelfde drie perioden behandeld als in de feitenreconstructie: de verwerving en ingebruikname, de kwaliteitsbewaking tot de missie Mali en de inzet van de granaten in Mali.

Wij stellen ons voor elke periode de vraag welk handelen welk risico met zich bracht (het risicogerelateerd handelen), in de zin dat dat handelen een evidente bijdrage leverde aan het ontstaan van een aanmerkelijk risico (kantelmoment). In totaal heeft onze commissie vier aanmerkelijke risico's (kantelmomenten) geïdentificeerd in de periode vanaf de behoeftestelling voor de munitie in 2006 tot en met het fatale ongeval in Mali in 2016.

Bij elk onderscheiden risicogerelateerd handelen stellen wij vast of er sprake was van individueel nalatig handelen. Daarna bezien wij het vraagstuk van het individueel verwijtbaar handelen. Daarbij vragen wij ons steeds af of de functionaris(sen), gelet op de context waarbinnen het handelen plaatsvond (in alle redelijkheid), anders had(den) kunnen handelen. Dit doen wij omdat de context de mogelijkheden voor functionarissen om anders te handelen zou kunnen beperken, ook al week hun handelen af van de norm en droeg het bij aan risico's met de munitie. Daar waar het antwoord op de vraag of de functionaris verwijtbaar heeft gehandeld om die reden 'nee' is, stellen wij ons de vraag welke functionaris mogelijk wel anders had kunnen en moeten handelen, primair kijkend naar leidinggevende(n) in de hiërarchische lijn.

3.2 Periode 1: Verwerving en ingebruikname

3.2.1 Individueel nalatig handelen

Inleiding

In de periode van verwerving en ingebruikname van de munitie vond divers risicogerelateerd handelen plaats dat volgens onze commissie evident bijdroeg aan de introductie, vergroting of instandhouding van twee aanmerkelijke risico's. In zes gevallen leidde het risicogerelateerd handelen evident naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 1 en in drie gevallen naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 2.

Hieronder benoemen wij eerst de door ons geïdentificeerde aanmerkelijke risico's en geven wij aan welke functionarissen betrokken waren bij de totstandkoming ervan. Vervolgens geven wij aan welk handelen welk risico teweegbracht en beoordelen wij het handelen.

Geïdentificeerde aanmerkelijke risico's (kantelmomenten)

Aanmerkelijk risico (kantelmoment) 1

Het eerste aanmerkelijk risico (kantelmoment) deed zich voor toen het munitie-artikel na te zijn onderhouden, maar zonder dat het vrijgaveformulier munitie was ondertekend, successievelijk werd gedistribueerd voor operationele inzet en de voorbereiding daarop (inbegrepen toevoeging aan de voorraad). Dit gebeurde voor het eerst op 5 december 2007 en daarna nog een aantal malen, telkens gehangen aan een expiratedatum in de zeer nabije toekomst. Toen dat gebeurde mocht tijdens de operationele inzet en de voorbereiding daarop worden vertrouwd op de kwaliteit en veiligheid van het munitie-artikel.

Het risico bestond eruit dat het niet duidelijk was onder welke temperatuurcondities de granaat kon worden opgeslagen, getransporteerd en gebruikt. Ook beschikte de granaat over een schokbuis die niet aan de NAVO-norm voldeed.⁵⁰⁵ Bovendien werden twee gebruiksrisico's, de geringe loopveiligheid en het probleem van de moeilijk terug te plaatsen transportveiligheid, bij de gebruiker gelaten, middels een gebruiksinstructie. Aldus waren de kwaliteit en veiligheid van de granaten volgens onze commissie in ernstige mate in het geding en werd een aanmerkelijk risico geïntroduceerd.

Aanmerkelijk risico (kantelmoment) 2

Het tweede aanmerkelijk risico (kantelmoment) deed zich voor toen het munitie-artikel met een ondertekend vrijgaveformulier munitie was vrijgegeven voor uitgifte, waarna het in een uitgeefbare kwaliteitsklasse werd geregistreerd in WMS Klasse V en aan de uit voorraad te verstrekken granaten een expiratedatum van tien jaar na productiedatum werd gehangen. Vanaf dat moment konden de granaten automatisch worden verstrekt zolang ze in de juiste kwaliteitsklasse stonden. Dit betekende dat na dit moment mocht worden vertrouwd op de veiligheid van het munitie-artikel. In feite waren echter aan de munitie grotere risico's verbonden

505 De NAVO-norm m.b.t. "fuzing systems" (wat de schokbuis is) als opgenomen in de STANAG 4187 schrijft onder meer voor dat deze twee onafhankelijke beveiligingen tegen onbedoeld scherpstellen dient te hebben (Bron: Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (2006, 9 maart). *STANAG 4187 (Edition 4)*.) De schokbuis op de granaat bevatte één scherpstelbeveiliging. (De slagpinbeschermdop was geen beveiliging tegen scherpstellen. Deze diende alleen om het membraan van de slagpin bij transport te beschermen.)

dan die volgens de toenmalige (professionele) normen waren toegestaan, waardoor het bovenmatig gevaar opleverde bij opslag, vervoer of gebruik.

Het risico bestond eruit dat het munitie-artikel gedurende langere tijd zonder enig (systemisch) bezwaar en zonder enige controledrempel te hoeven passeren, kon worden uitgegeven voor gebruik. Bovendien in de omstandigheid dat gedurende deze langere periode geen periodieke onderzoeken en periodieke inspecties waren ingepland. Aldus waren de kwaliteit en veiligheid van de granaten volgens onze commissie in ernstige mate in het geding en werd het eerder geïntroduceerde aanmerkelijk risico in stand gehouden en vergroot.

Handelen in de aanloop naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 1: het (telkenmale) moment waarop het munitie-artikel na te zijn onderhouden maar zonder te zijn vrijgegeven werd gedistribueerd voor operationele inzet en de voorbereiding daarop

Het handelen dat leidde naar kantelmoment 1 introduceerde risico's voor het gebruik, het transport en de opslag van de aangekochte granaat voor 'ISAF Uruzgan' en in ruimer perspectief voor het gebruik, het transport en de opslag ten behoeve van de Koninklijke Marine (het Korps Mariniers). Het proces van risico-introductie ving aan na het opstellen van een levenscyclusbeschrijving. Daarin werd aangegeven dat er geen intervallen voor periodiek onderzoek en periodieke inspecties zouden worden vastgesteld, dat de kwaliteit zou worden bewaakt via zogenaamde TB-Mun-005-meldingen en dat de munitie opgeslagen zou worden in klimaatzones A1 tot en met C2.⁵⁰⁶

Betrokken functionarissen

Bij het handelen dat leidde naar kantelmoment 1 waren diverse functionarissen direct betrokken. Er was een projectteam voor de verwerving en aankoop, een doelgericht gelegenheidsverband binnen DMO. Het projectteam, waarvan ook een verwerver en een technisch documentalist deel uitmaakte, werd geleid door een projectmanager voor de verwerving.

In het handelen werd het ondersteund door de VWO op de Nederlandse ambassade in de VS. Deze VWO maakte geen deel uit van het team, maar kon op verzoek van het team als 'go between' handelen in de VS. Tezamen

506 De voor de granaat formeel geldende temperatuurlimieten waren onbekend. De in 2006 opgestelde levenscyclusbeschrijving vermeldde dat munitie opgeslagen zou worden in klimaatzones A1 tot en met C2 ("tussen -46°C en +71°C"), waarbij maximaal drie jaar onder de zwaarste omstandigheden. De munitie zou ook in deze klimaatzones gebruikt worden ("tussen -46°C en +49°C excl. zoninstraling. Met zoninstraling vooralsnog +63°C").

vormden zij het werkverband dat handelde ten behoeve van de verwerving en feitelijke aankoop van de 60 mm granaten.

Een team van munitietechnici van de ABWM voerde de beproeving uit. Het team functioneerde onder de projectleider voor de beproeving. Hij legde verantwoording af aan het (waarnemend) hoofd van de sectie Analyse (de vaststeller van het beproevingsrapport, inbegrepen het advies), die op zijn beurt ressorteerde onder het hoofd van de ABWM. De ABWM was een afdeling van het Munitiebedrijf, welke op zijn beurt ressorteerde onder het Landelijk bevoorradingsbedrijf binnen de DMO.

Munitietechnici van het Munitiebedrijf voerden de onderhoudsopdracht uit. Zij verantwoordden hun werk telkenmale met een dubbel getekend afdoeningsdocument ('vier ogen'). De munitietechnici maakten deel uit van de sectie Onderhoud, geleid door het hoofd van de sectie, die ressorteerde onder het hoofd van de afdeling Fysieke distributie en Onderhoud van het Munitiebedrijf. De feitelijke verstrekking (uitgifte) van de granaten vond vanuit het Munitiebedrijf plaats.

Handelen 1.1: Het nalaten een significant veiligheidsdilemma terug te leggen bij de behoeftesteller

De verwerving en aanschaf van een partij granaten die voortkwam uit een behoefte die binnen korte tijd moest worden vervuld, vroeg om het verkrijgen van de grootst mogelijke zekerheid over de kwaliteit en veiligheid van de aan te kopen granaat. De uitgangssituatie, dat dit proces zonder uitvoering van een Nederlandse typeclassificatie zou gaan plaatsvinden, vereiste deze proceszorgvuldigheid ten principale.

Toen gaande het verwervingsproces bleek dat voor de aankoop benodigde en relevante informatie niet meteen werd geleverd, kwam die grootst mogelijke zekerheid in het geding. En toen zich onduidelikheden manifesteerden en bleven bestaan over twee, voor de kwaliteit en veiligheid essentiële NAVO-normaspecten (de kwaliteit van de schokbuis en de temperatuurlimieten), kwam de grootst mogelijke zekerheid over de kwaliteit en veiligheid van de aan te kopen granaat ernstig in het geding.⁵⁰⁷

Die wetenschap presenteerde een significant veiligheidsdilemma. Moest, in het streven naar de grootst mogelijke veiligheid van de aan te schaffen granaat, worden afgezien van de koop van de in aanmerking gebrachte partij en het verwervingsproces worden gestaakt, of moest in het streven naar het op tijd vervullen van de dringende operationele behoefte op het gevechtveld de (voor zover bekend) enig beschikbare granaat toch worden aangekocht, in de hoop en verwachting dat de partij zo nodig veilig te maken zou zijn?

507 Aangezien er geen MSDS was en vragen over temperatuurlimieten onbeantwoord bleven.

Dit dilemma had in formele zin moeten worden teruggelegd bij de behoeftesteller. Dat is niet gebeurd. Onze commissie concludeert dat door niet aan te geven dat het verwervingssteam niet op tijd aan de behoeftestelling kon voldoen zonder in te boeten op de veiligheidsvoorschriften, het risico werd geïntroduceerd dat onder tijdsdruk een onveilige en/of niet naar de norm veilig te maken granaat zou worden aangeschaft.

Van de functionarissen had ander professioneel gedrag verwacht mogen worden en in die zin is de professionele norm geschonden. Onze commissie concludeert daarom dat met het nalaten een significant veiligheidsdilemma terug te leggen bij de behoeftesteller de verwerver en de projectmanager in risicoperspectief individueel nalatig hebben gehandeld.^{508,509}

Handelen 1.2: Het nalaten de voor aankoop alle benodigde informatie tijdig op tafel te krijgen

Toen de granaten werden aangeschaft wist men dat het volledige typeclassificatieproces niet zou worden doorlopen. Tegelijk wist men dat de granaten nooit eerder waren verschoten met het Nederlandse mortier en dat in de LOA expliciet was gesteld dat de Amerikanen de munitie zelf niet voerden, waardoor er geen garanties waren op een veilige en geschikte granaat. Om die garanties te verkrijgen zou eigen aanvullend onderzoek nodig zijn, dat alleen goed uitgevoerd kon worden wanneer men beschikte over de volgens de norm vereiste bij het munitie-artikel horende documentatie.

Die documentatie moest ook opheldering geven over onduidelijkheden over het aan te schaffen munitieartikel. Er was geen gevalideerde duidelijkheid over de opslag- en gebruikstemperaturen en het was niet precies bekend welke temperaturen bij het munitie-artikel hoorden. Een ander onduidelijk punt betrof de schokbuis. Terwijl Nederland had gevraagd om een type schokbuis zoals in een e-mail door GD-OTS was gespecificeerd (Fuze M52B3 M6-N Impact and SQ, vergelijk noot 35), werd in de LOA geen type schokbuis van de te leveren granaat vermeld. Bovendien had GD-OTS in een e-mail nog een ander typenummer schokbuis genoemd: FPDSQ2. Er was dus geen duidelijkheid over het precieze temperatuurbereik en over het exacte type schokbuis van de aan te schaffen granaat. Het enige bekende

508 Onze commissie spreekt hier over het nalatig handelen van diegene belast met de leiding van het projectteam verwerving. Onze commissie hanteert daarbij het uitgangspunt dat bij (langdurige of frequente) afwezigheid van een projectmanager deze verantwoordelijkheden door een andere functionaris wordt waargenomen. Dit geldt ook voor de volgende handelingen.

509 De verwerver heeft verklaard dat door het projectteam is overlegd met het hogere management en dat zij op de hoogte waren van de beslissingen.

probleem was dat de schootstafel van het wapen moest worden afgestemd op de aan te kopen munitie.⁵¹⁰

Het kunnen beschikken over adequate documentatie drong zich temeer op toen bleek dat de reguliere FMS-procedure van kanttekeningen werd voorzien. In de LOA verlegde de Amerikaanse overheid het juridisch risico naar de 'prime contractor' en maakte zij expliciet duidelijk dat de munitie niet door de Amerikanen gevoerd werd en zij geen technische informatie kon geven.⁵¹¹ De aankoop was dus omgeven door onzekerheden over veiligheid en geschiktheid, in de wetenschap dat niet voldoende tijd en capaciteit beschikbaar was om alle benodigde onderzoeken uit te voeren om garanties te kunnen geven.

Bijna anderhalve maand na het tekenen van de LOA - de koop was gesloten maar de granaten waren nog niet geleverd - werd Nederland door de Amerikaanse verkoper (USASAC) per e-mail gevraagd te bevestigen dat Nederland zich bewust was van een aantal specifieke condities met betrekking tot de granaat.⁵¹² Dit waren condities die vanwege GD-OTS naderhand werden ingebracht. Nederland werd na het aangaan van de overeenkomst welbeschouwd gevraagd alsnog het risico te accepteren dat de granaat en het mortier niet bij elkaar zouden passen (compatibiliteit) en dat de combinatie onveilig zou kunnen zijn. In feite werden door de verkoper aanvullende voorwaarden gesteld en nam de al bestaande onzekerheid daardoor toe. Men liet daarbij een moment voorbijgaan om het documentatieknelpunt terstond weg te nemen, teneinde goed aanvullend onderzoek te kunnen doen.

Onze commissie concludeert dat vanwege het niet op tijd beschikken over cruciale informatie over de granaat, in het bijzonder over een specificatie van de schokbuizen en belangrijke informatie over opslag- en gebruikstemperaturen, het risico werd geïntroduceerd dat mogelijk een onveilige en/of niet naar de norm veilig te maken granaat zou worden aangeschaft.

Onze commissie concludeert dat de projectmanager voor de verwerving heeft nagelaten te organiseren dat Nederland als koper van de Bulgaarse 60 mm granaat op tijd beschikte over alle benodigde informatie. In het bijzonder betrof dat de volstreekte duidelijkheid over de aan te schaffen schokbuis en de volstreekte duidelijkheid over de temperatuurgerelateerde veiligheid voor opslag, gebruik en transport van de granaat in relatie tot de voorziene inzet in het missiegebied. Van hem had ander professioneel

510 Wat blijkt uit het beproevingsverzoek (bron: *Beproeivingsformulier* (2007, 24 januari) [intern document]).

511 *Letter of Offer and Acceptance (LOA)* (2006, 12 december). De constructie waarbij GD-OTS in de aannemersrol van doorverkoop van niet-Amerikaanse munitie zat was bijzonder. Daarop bevestigd, gaf de toenmalig verwervingsofficier aan dat nog niet eerder te hebben meegemaakt.

512 US Army (2007, 2 februari). *NE-B-WZA (UNCLASSIFIED)* [e-mail].

gedrag verwacht mogen worden. Er was in die zin sprake van individueel nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen 1.3: Het aanvragen van een functioneerproef ter vervanging van typeclassificatie zonder goedkeuring van de minister om typeclassificatie achterwege te mogen laten en het aanvaarden van een niet integer functiegescheiden vrijgave-advies

Na aankomst van de partij granaten kon, eerst visueel en later technisch en proefondervindelijk, toetsing van de kwaliteit en veiligheid van de partij granaten plaatsvinden. Een eerdere mogelijkheid om de granaten visueel te zien bij de fabrikant was niet benut. Een initiatief om voor de verkoop te gaan proefschieten met 100-150 granaten kreeg (om voor onze commissie onduidelijke redenen) geen vervolg.⁵¹³ Bij de eerste (visuele) inspectie werden problemen geconstateerd: roest, vocht- en vuildoorlating van de verpakking en een ontoelaatbare niet-integere lotnummering. Er werd geadviseerd de partij voorlopig te blokkeren.⁵¹⁴

Na opvolging van het advies de granaten te blokkeren (waarmee althans tijdelijk aan risicovermindering werd gedaan) werden de granaten beproefd. De beproeving had tot doel om te beoordelen of de granaat veilig uit het mortier verschoten kon worden en om de schootstafel te bepalen. Het was een beproeving met een gericht, maar beperkt doel. Door het munitie-artikel te beproeven konden er antwoorden komen op openstaande vragen en werd duidelijk welke veiligheidsknelpunten moesten worden weggenomen. Door te beproeven kon zicht worden verkregen op veiligheidsrisico's van de granaat en vanuit dat zicht kon men gaan handelen ten gunste van de veiligheid. Door te beproeven werd een weg naar risicovermindering ingezet.

Maar de beproeving mocht volgens de norm niet in de plaats treden van het typeclassificeren. Door niet formeel om typeclassificatie te verzoeken, dan wel - in overeenstemming met de geldende regels - de minister te verzoeken van de regels inzake typeclassificatie te mogen afwijken, werd niet naar de norm gehandeld.

Tegelijk nam de ABWM in haar beproevingsplan op een vrijgave advies te geven. Door te willen adviseren over vrijgave werd de onafhankelijke status van de ABWM als beproevende instantie in het geding gebracht. De consequentie daarvan was dat niet tot vrijgave kon worden besloten op grond van een integer functiegescheiden advies.⁵¹⁵ Door te

513 De projectleider beproeving ABWM heeft aan onze commissie aangegeven dat de ABWM deze opmerking maakte in de verwachting dat het Munitiebedrijf dan alsnog de noodzakelijke extra procedures zou doorlopen.

514 Volgens de interne richtlijnen kan er overigens bij nog niet vrijgegeven munitie geen sprake zijn van blokkeren. Bedoeld werd om te voorkomen dat de munitie in deze toestand zou worden vrijgegeven.

515 In de beproevingsaanvraag werd niet om een vrijgave-advies gevraagd.

accepteren dat de ABWM zichzelf in haar beproevingsplan een vrijgave-adviestaak oplegde, werd het onafhankelijke beproevingsoordeel feitelijk gecompromitteerd. Het feit dat de ABWM in haar beproevingsrapport een disclaimer opnam door nadrukkelijk te stellen dat de beproeving niet in de plaats kwam van een typeclassificatie, doet daaraan niet af.

De ABWM formuleerde een vrijgave-advies, waarbij zij voorwaarden aan vrijgave koppelde. Die voorwaarden waren stevig, en zagen zonder meer en met goede bedoeling op risicovermindering. Maar tegelijk bevestigde de ABWM met het stellen van de voorwaarden in haar vrijgave-advies haar ambigue rol. De geadviseerde niet te negeren harde randvoorwaarden voor vrijgave openden de weg naar vrijgave, ook al maakte de ABWM duidelijk dat haar beproeving geen vervanging van een typeclassificatie was.

Door niet formeel bij de minister toestemming te vragen om van voorgeschreven typeclassificatie te mogen afwijken en door het aanvaarden van een niet integer functiegescheiden vrijgave-advies, was voor het hoofd van de sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) de weg vrij om de munitie vrij te geven voor uitgifte zodra aan de ABWM-voorwaarden was voldaan.⁵¹⁶ Met dit handelen werd het risico geïntroduceerd dat het besluit tot de munitievrijgave niet op een toetsbaar en onafhankelijk (beproeving)oordeel zou zijn gebaseerd en dat derhalve de kwaliteit en veiligheid van de munitie niet gegarandeerd kon worden.

Onze commissie concludeert dat met het verzoek van de projectmanager om een functioneerproef uit te voeren weliswaar een traject van risicoreductie werd ingezet, maar dat het voorschrift, dat wel ruimte gaf om er met toestemming van de minister van af te wijken, werd genegeerd. In de praktijk was door de normsteller een functioneerproef als vervanging van typeclassificatie in de werkwijzen opgenomen. Onze commissie concludeert ook dat de projectmanager (als gemandateerd normsteller) een ABWM-rapport met een niet integer functiegescheiden vrijgave-advies aanvaardde. Dit handelen was niet in overeenstemming met de letter, noch met de geest van de MP 40-22.

Onze commissie concludeert dat het hoofd van de sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) niet in overeenstemming met de regels handelde, in het bijzonder de MP 40-22. Er was in die zin sprake van individueel nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen 1.4: Het onbevoegd verstrekken van een vrijgave-advies, op basis van een beperkte en met incomplete documentatie uitgevoerde beproeving en nalaten te wijzen op nog niet beantwoorde risicogelateerde vragen

De beproeving, die bedoeld was om de werking en bruikbaarheid van

⁵¹⁶ De medewerkers van de sectie Munitie fungeerden onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de sectie als de normstellers voor munitie.

de granaat te beoordelen, vond plaats zonder over voor de beproeving cruciale documentatie te beschikken, zoals typeclassificatiedocumentatie en een Material Safety Data Sheet. In het beproevingsplan was opgenomen dat de eventuele vrijgave zou worden beoordeeld door te kijken naar nog te ontvangen informatie, waaronder de typeclassificatiedocumentatie.⁵¹⁷ Al deze informatie bereikte de ABWM niet en onder die condities kon de ABWM feitelijk niet voldoende onderzoeken of de granaten volgens de geldende normen veilig konden worden verschoten.⁵¹⁸ In de conclusies van het rapport werd niet ingegaan op het niet hebben ontvangen van voor de beproeving vereiste typeclassificatie- en andere documenten en dat dus aan de documentatievereisten uit het beproevingsplan niet was voldaan.

Desondanks ging de beproeving door en werd een advies gegeven over de vrijgave en de condities waaronder deze kon plaatsvinden. Omdat niet over alle documentatie werd beschikt werd beproefd op basis van wat men kon vinden. In gesprekken met onze commissie werd beaamd dat het beproevingsteam weinig beschikbare gegevens had. Het team ging aan de slag op basis van eigen deskundigheid en informatie uit open bronnen. Die houding was doelgericht en behulpzaam gezien de munitiebehoefte in de missie, maar ging voorbij aan regelvast gedrag.

De ABWM voerde een schietproef uit en verschoot bij hoge (+49°C) en lage (-49°C) temperaturen, refererend aan het gebruik van de granaat in klimaatzone C2-A1.⁵¹⁹ De hoge en lage temperaturen leidde zij af uit op het internet (Arcus) gevonden temperatuurgrenzen voor een van de twee buizen van -50°C tot +50°C. Zij deed dit om, gegeven de behoefte aan een adequate schootstafel, de werking en bruikbaarheid van de granaat te beoordelen, niet primair om de temperatuurlimieten voor gebruik, opslag en transport vast te stellen. Dit betekende dat er geen intentie was de temperatuurlimieten te beproeven voor niet-gebruik, dus opslag en transport van de granaat waarvan het temperatuurbereik was

517 Dit omdat er betrokkenen waren die veronderstelden dat de munitie in gebruik was bij de Amerikanen en deze informatie beschikbaar zou komen.

518 De relevante normen komen voort uit STANAG 2895 en 4170. STANAGs (Standardization Agreements) zijn standaarden opgesteld door de NAVO (NATO) om interoperabiliteit tussen lidstaten te waarborgen, vooral op militair-technisch vlak. Relevante normen ten aanzien van de typeclassificatie staan beschreven in de MP40-22. Zie: Ministerie van Defensie, Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave); Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (1990, 15 februari). *STANAG 2895 (Edition 1)*; Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (2001, 16 februari). *STANAG 4170*.

519 De ABWM nam in zijn plan op dat afhankelijk van nader te ontvangen informatie of documentatie het schietprogramma zou kunnen worden uitgebreid met aanvullende series schietproeven op hoge en lage temperaturen.

beschreven in de levenscyclusbeschrijving (A1 tot en met C2).⁵²⁰ In een A2 klimaatomgeving kon de temperatuur bij opslag en transport volgens de NAVO-tabel bij STANAG 2895 oplopen tot 63°C en in een A1 omgeving zelfs tot 71°C.

Dit gegeven had naar ons oordeel door de ABWM in de conclusies van het beproevingsrapport geëxpliciteerd moeten worden. Op de eerste plaats om de ontvanger van het rapport erop te wijzen waarvoor de schietproef wel en niet bedoeld was en waarom werd gekozen voor de hoge beproevingstemperatuur (+49°C) die lager was dan de levenscyclusbeschrijving aangaf (bij -49°C tot en met +49°C exclusief zonne-instraling en met zonne-instraling vooralsnog tot en met +63°C). Maar vooral, om te voorkomen dat uit het rapport onterecht zou kunnen worden begrepen dat het in de beproeving probleemloos hebben verschoten bij een hoge temperatuur van +49°C betekende dat de granaat kon worden opgeslagen en getransporteerd tot maximaal 71°C, temeer daar de ABWM aan de klimaatzone A1 refereerde.

De ABWM presenteerde een beproevingsresultaat dat aan de ene kant stoelde op een serieuze beproeving, maar niet compleet genoeg was voor het kunnen vrijgeven van de granaten. De ABWM gebruikte een disclaimer door te zeggen dat haar beproeving niet in de plaats kon treden van een typeclassificatie, wat waar was. Maar onze commissie constateert het omgekeerde. De ABWM gaf een vrijgave-advies dat stoelde op een beproeving die vanwege aard en omvang niet in de plaats kon treden van een typeclassificatie en waaruit de ABWM dus geen vrijgave-advies had mogen afleiden (los van het probleem van de niet integere functiescheiding).

Zodoende werd het risico geïntroduceerd dat een besluit over de (opvolging van de randvoorwaarden voor de) vrijgave werd genomen op grond van een incompleet en tot op zekere hoogte verdraaid beeld van de kwaliteit en veiligheid van de granaten.

Onze commissie concludeert dat door te beproeven op de wijze zoals dat werd gedaan tal van onvolkomenheden aan het licht kwamen en konden worden hersteld, met als gevolg dat de granaten in enige mate veilig te maken waren. In die zin was het vrijgave-advies behulpzaam en functioneel. Maar er werd ook een vrijgave-advies gegeven, terwijl dat niet had gemogen. Er was in die zin in risicoperspectief sprake van individueel

⁵²⁰ De voor de granaat formeel geldende temperatuurlimieten waren onbekend. De in 2006 opgestelde levenscyclusbeschrijving vermeldde dat munitie opgeslagen zou worden in klimaatzones A1 tot en met C2 ("tussen -46°C en +71°C"), waarbij maximaal drie jaar onder de zwaarste omstandigheden. De munitie zou ook in deze klimaatzones gebruikt worden ("tussen -46°C en +49°C excl. zoninstraling. Met zoninstraling vooralsnog +63°C"). Onze commissie merkt op dat de NAVO-tabel bij STANAG 2895 voor niet transport- en opslag-gerelateerde temperaturen (dus voor gebruik) geen hogere temperatuur dan +49°C aangeeft.

nalatig handelen van de projectleider voor de beproeving en diens leidinggevende, het hoofd van de sectie Analyse van de ABWM.

Handelen 1.5: Het laten opvolgen van het ABWM-advies zonder tegelijk belangrijke veiligheidsknelpunten te laten wegnemen waarover ABWM niet adviseerde

Nadat de ABWM-beproeving was uitgevoerd en het advies van de ABWM was ontvangen, werd in overeenstemming met het Munitiebedrijf besloten de door de ABWM geadviseerde onderhoudsopdracht uit te voeren. Dat betekende dat een aantal door de ABWM geconstateerde veiligheidsknelpunten werden opgelost. De onderhoudsopdracht werd voor zover onze commissie kan beoordelen secuur opgepakt, alhoewel werd besloten te herstellen met minimale inspanningen. Met het laten uitvoeren van de onderhoudsopdracht werden bepaalde veiligheidsrisico's voor de partij granaten weggenomen of sterk verkleind. De granaten werden alle zorgvuldig beoordeeld wat leidde tot tal van afkeuringen.

Voor bepaalde gebruiksrisico's werd geen adequate oplossing gevonden. De beperkte loopveiligheid was een gegeven, en dat gold in feite ook voor de zeer moeilijk terug te plaatsen slagpinbeschermde dop. Deze twee risico's werden verkleind door een gebruiksinstructie uit te vaardigen, maar dat betekende wel dat het probleem bij de gebruiker werd gelegd.

Elke granaat werd, zoals geadviseerd, geïnspecteerd, maar elke granaat was daardoor ook uit zijn verpakking geweest waardoor het niet zeker was of daardoor nieuwe risico's werden geïntroduceerd. Tegelijk was het onmogelijk de granaat te inspecteren zonder hem uit zijn verpakking te halen.

Het bij de in-inspectie geconstateerde probleem van de vocht- en vuildoorlatende munitiekisten werd gelaten voor wat het was. Ook werd geen opdracht gegeven om temperatuurlimieten voor transport, opslag en gebruik op de munitiekisten aan te brengen, terwijl dit was voorgeschreven volgens MP 40-40 en in die tijd ook al gebruikelijk was. Dat had overigens betekend dat daartoe het hangende vraagstuk van de onbekende temperatuurlimieten alsnog tot op de bodem moest worden uitgezocht. Dat gebeurde niet. Door dat niet te doen konden de kisten niet van temperatuurinformatie worden voorzien en werd het risico van temperatuurgerelateerde kwaliteits- en veiligheidsproblemen voor een deel bij de gebruiker gelegd.⁵²¹

521 Het voorschrift voor het merken van munitie en de verpakking van munitie (MP 40-40) beschrijft welke informatie op welke wijze op munitie en diens verpakking moet staan. In de werkopdrachten die zijn gegeven om de munitie te herstellen, is opdracht gegeven om de oude merken te verwijderen en nieuwe merken aan te brengen. De sjablonen hiervoor zouden geleverd worden door 'PAS' en de etiketten door 'Wvb'. Om de merken te verwijderen heeft men de kisten overgeschilderd in de voorgeschreven kleur (artikel 7121: olijf- of bronsgroen). Artikel 7210 schrijft voor dat op het

Onze commissie concludeert dat met het overnemen van het ABWM-advies om een grootschalig onderhoud uit te voeren en daarvoor feitelijk opdracht te verstrekken, de projectmanager wel degelijk een substantiële risicovermindering teweegbracht. Onze commissie constateert ook dat het Munitiebedrijf deze onderhoudsopdracht zorgvuldig probeerde uit te voeren. Tegelijk werden significantie risico's voor de veiligheid en kwaliteit die niet aan de onderhoudsopdracht verbonden waren gelaten voor wat zij waren. Met name het moeten werken met in feite onbekende (want niet gevalideerde) en niet op de verpakking aangebrachte temperatuurlimieten.

Hiermee werd het risico geïntroduceerd dat de granaten zouden worden opgeslagen, getransporteerd en gebruikt bij te hoge temperaturen.

Onze commissie beschouwt het uitvaardigen van een gebruikersinstructie niet als nalatig handelen in risicoperspectief. Het hoofd van de sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) kon dit niet anders doen, ervan uitgaande dat het blokkeren van de partij om deze reden geen optie was. Maar onze commissie beschouwt daarentegen het door de projectmanager laten opvolgen van het onderhoudsadvies zonder tegelijk belangrijke hangende veiligheidsknelpunten weg te nemen (waarover de ABWM niet adviseerde) als individueel nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen 1.6: Het instemmen met het uitgeven van de granaten in batches, zonder nadere temperatuurgerelateerde veiligheidsinstructies te geven over opslag, transport en gebruik

De granaten werden (successievelijk) uitgegeven ten behoeve van de TFU-missie in Afghanistan (operationeel en ter voorbereiding daarop) zonder dat een vrijgaveformulier munitie was getekend. Op het nog ongetekende vrijgaveformulier stond al als aanwijzing dat de vrijgave per lot van uitgesorteerde granaten kon plaatsvinden en niet hoefde te wachten tot de hele partij was uitgesorteerd (lees: onderhouden).

Door zo te handelen was het tekenbesluit met betrekking tot het vrijgaveformulier betekenisloos geworden. Het op deze manier aanpakken van vrijgave, als ware het onder voorbehoud, was daarom in de ogen van onze commissie dienstig aan de doelstelling van de behoeftestelling en aan het tempo waarmee dat gepaard moest gaan. Onze commissie constateert echter dat dat gebeurde zonder nadere temperatuurgerelateerde veiligheidsinstructies te verstrekken over opslag, transport en gebruik.

Onze commissie beoordeelt het door het tekenbevoegde hoofd van de Sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) laten uitgeven van de granaten

deksel/bovenzijde van een verpakingskist de temperatuurlimieten moeten zijn aangebracht: voor gebruik, en voor transport & opslag. Uit de werkopdrachten valt op te maken dat er geen sjabloon is gemaakt voor het aanbrengen van de temperatuurlimieten op het deksel. Een sjabloon voor volume en massa is wel aangeleverd.

in batches zonder nadere temperatuurgerelateerde veiligheidsinstructies te verstrekken over opslag, transport en gebruik als individueel nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen in de aanloop naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 2: het moment waarop het munitie-artikel met een ondertekend vrijgaveformulier munitie was vrijgegeven voor uitgifte, waarna het in een uitgeefbare kwaliteitsklasse werd geregistreerd in WMS Klasse V en aan de uit voorraad te verstrekken granaten een expiratedatum van tien jaar na productiedatum werd gehangen.

Betrokken functionarissen

Bij het handelen dat leidde naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 2 was een beperkt aantal functionarissen betrokken, namelijk de projectmanager van het verwervingssteam en het hoofd van de sectie Munitie die fungeerden als normstellers, waarbij die laatste de verantwoordelijkheid droeg. De projectmanager tekende op het vrijgaveformulier voor de aanwezigheid en actualiteit van de voor de vrijgave vereiste documenten en gegevens en het hoofd van de sectie Munitie was tekenbevoegd voor de vrijgave.

Handelen 2.1: Het accepteren en niet heroverwegen van reactieve kwaliteitsbewaking

De bepaling om geen intervallen voor periodiek onderzoek (PO) en periodieke inspecties (PI) vast te stellen, was opgenomen in de levenscyclusbeschrijving van augustus 2006. Ook werd daarin aangegeven dat de kwaliteit van de munitie zou worden bewaakt door TB-Mun-005 meldingen, dus op basis van problemen die gebruikers in de praktijk ervaarden. De in de levenscyclusbeschrijving opgenomen keuze om één jaar na de aanschaf en circa zes maanden voor het einde van de garantieperiode een garantieonderzoek uit te voeren gaf blijk van de wens tot enige actieve kwaliteitsbeheersing, maar men koos in 2006 in overwegende mate voor reactieve kwaliteitsbewaking van de nog aan te kopen granaat. De enige plausibele verklaring daarvoor zou kunnen worden gevonden in de enorme drukte rond de reorganisaties en de achterstanden die er destijds waren op het gebied van munitiemanagement, inbegrepen typeclassificaties. Er was simpelweg geen tijd en capaciteit om periodieke onderzoeken en inspecties uit te voeren.

Toch valt op dat de levenscyclusbeschrijving aan de ene kant zag op een minimaal acceptabele levensduur van tien jaar (en een maximum geplande van vijftien jaar) en aan de andere kant op een afwezigheid van de voorgeschreven PO/PI-intervallen tijdens die lange levensduur. In dat opzicht was de levenscyclusbeschrijving ambivalent opgesteld. De erin vermelde verklaring dat PO/PI-intervallen achterwege konden blijven vanwege het feit dat werd gestreefd naar een doorlopend voorraadverbruik binnen vijftien jaar komt onze commissie onlogisch voor. Munitievoorraden bestaan nu eenmaal en worden met regelmaat aangesproken; voor die

omstandigheid was het voorschrift voor kwaliteitsbewaking geschreven en bedoeld.

Toen in maart 2009 voor de vrijgave voor uitgifte werd getekend was de levenscyclusbeschrijving het aanknopingspunt voor het regime van kwaliteitsbewaking. De op het vrijgaveformulier gestelde aantekening dat er geen TIPO was vanwege het eenmalig gebruik van de munitie zou kunnen worden begrepen als een bevestiging van de eerder gemaakte keuze voor een reactief regime van kwaliteitsbewaking. Maar er waren genoeg aanleidingen dat juist anders te zien. Nu de granaten waren aangeschaft zonder over alle benodigde informatie te beschikken en waren vrijgegeven voor uitgifte terwijl belangrijke kwaliteits- en veiligheidsknelpunten niet waren weggenomen, was er alle aanleiding dit kwaliteitsbewakingsregime te heroverwegen. Dat gebeurde niet. Daar kwam bij dat er sinds het allereerste moment van verstrekking elf meldingen waren gedaan over kapotte deelladingen en weigeraars, alle niet uit het missiegebied.

Door niet alsnog te kiezen voor enig regime van periodiek onderhoud en periodieke inspecties en daarnaast meldingen vanuit het gebruik te willen ontvangen werd bij de formele vrijgave de kwaliteitsbewaking van een op dat moment kwalitatief en veiligheidstechnisch kwestieus product onterecht beperkt tot een reactief proces. Onze commissie is van oordeel dat op het vrijgaveformulier munitie ook een naar de norm vereist regime van kwaliteitsbewaking had moeten worden vastgelegd, zeker nu er niet was getypeclassificeerd.

Want als zou zijn getypeclassificeerd, dan was daarmee ingevolge de MP 40-22 verklaard dat het munitie-artikel gedurende de hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt was om te worden gebruikt voor het doel waarvoor het was bestemd. Onze commissie is van opvatting dat het voor tien jaar inboeken zonder dat een typeclassificatie was uitgevoerd feitelijk een dergelijke verklaring inhield en bij toekomstige behoeftestellers de suggestie werd gewekt alles in orde was.

Door dat niet te doen en vast te houden aan een reactief regime uit de levenscyclusbeschrijving, bedekt door de opmerking van het eenmalig gebruik, werd het risico geïntroduceerd dat gedurende de levensduur van de granaat de kwaliteit en veiligheid onzeker bleef en tot dan toe onbeantwoorde veiligheidsvragen uit het zicht zouden verdwijnen en alleen weer in beeld zouden komen door ernstige problemen met de granaat, in het ergste geval met een ongeval als gevolg.

Onze commissie concludeert dat, gegeven de afwezigheid van een typeclassificatie en het bestaan van onopgeloste veiligheidsproblemen, het accepteren en niet heroverwegen van de beoogde reactieve kwaliteitsbewaking van de granaat en het nalaten alsnog te kiezen voor een (volgens voorschrift) actieve kwaliteitsbewaking (en dat aan te tekenen bij de formele vrijgave voor uitgifte) moet worden gezien als individueel nalatig

handelen in risicoperspectief van het hoofd van de sectie Munitie (als verantwoordelijk normsteller).

Handelen 2.2: Het met gebruik van een ingekort vrijgaveformulier, zonder veiligheidsknelpunten te benoemen en zonder aantekening te maken van enig voorbehoud ten aanzien van de registratie in WMS Klasse V, vrijgeven van de granaten voor uitgifte, met als gevolg een WMS-registratie voor langere termijn in een uitgeefbare klasse

Het uitgebreide formulier voor munitievrijgave⁵²², waarin omwille van kwaliteit en veiligheid zeventien verplichte 'ticks in the box' moesten worden gezet, werd niet gebruikt. Men gebruikte een sterk ingekort sjabloon.⁵²³ Ten opzichte van het eerdere sjabloon werden in het formulier twaalf van de voorheen als 'vereist' af te vinken onderdelen weggelaten. Op het ingekorte sjabloon ontbraken veel TIPO-gerelateerde regels. Bijvoorbeeld de regels 'Programma van Eisen [PVE]' en 'Kwalificatie explosieve stoffen/STANAG 4170'. Ook andere cruciale regels ontbraken, zoals de regel 'Normstelling Periodiek Onderzoek [NPO]' en de regel Levenscyclus (AOP 15)'. De regel 'Tekeningen (merken en verpakking)' stond er nog wel, zij het dat deze op het ingekorte formulier niet langer als 'vereist' werd aangemerkt. Opmerkelijk was dat op het ingekorte sjabloon de regel 'Functioneertest t.b.v. vrijgave voor gebruik' was toegevoegd.⁵²⁴

Op het formulier van de 60 mm granaat (11 maart 2009) was aangegeven dat de vereiste functioneertest aanwezig was. Naar de letter werd hier gesteld dat de functioneertest van de ABWM ten doel had de granaat te kunnen vrijgeven; of andersom gezegd, dat het besluit tot vrijgave voor uitgifte zich baseerde op de doelgerichte functioneertest met een beperkt testbereik. Bij de regel 'Technisch Informatie Pakket [TIPO]' opgemerkt dat deze in verband met een eenmalig karakter niet werd opgemaakt. Die opmerking suggereerde dat de munitie alleen in Afghanistan gebruikt zou gaan worden. Voor zover het eenmalig karakter ook betrekking had op de missie in Tsjaad die door mariniers werd uitgevoerd (mei 2008-maart 2009), werd die suggestie niet ondergraven.

Maar als met 'het Korps Mariniers' in de levenscyclusbeschrijving werd bedoeld dat de aankoop ook diende ter aanvulling van de munitievoorraad voor het mortier dat organiek bij hen in de uitrusting zat, dan werd met het tekenen van een ingekort en doelbewust aangepast formulier niet transparant gehandeld. De enige manier om hier klare wijn te schenken

522 Defensie Materieel Organisatie (2006, 12 juni). *SieMun form 2 versie 1.3 Vrijgaveformulier munitie operationeel-oefen(leege).doc* [intern document].

523 Defensie Materieel Organisatie (2006, 12 juni). *SieMun form 2 versie 2.0_MVL_Operationeel-oefen.doc* [intern document].

524 De projectmanager van het verwervingsteam heeft onze commissie verklaard dat deze functioneertest in plaats van een typeclassificatie werd gedaan, vanwege het ontbreken van een werkend typeclassificatieproces, en hier in de hiërarchische lijn toe is besloten.

was door het aan te tekenen op het formulier. En dat gebeurde niet. Onze commissie gaat ervan uit dat de granaat niet voor eenmalig gebruik werd aangekocht. De voorraad munitie van het Korps Mariniers moest, zolang het commandomortier bij dat onderdeel nog organiek in gebruik was, op niveau zijn en worden gebracht.

Door na te laten op het vrijgaveformulier munitie aan te tekenen aan welke vereisten voor vrijgave voor uitgifte om welke reden niet was voldaan, introduceerde het hoofd van de sectie Munitie, de ondertekenaar van het formulier, een risico. Dat risico bestond eruit dat de partij granaten, waaraan niet weggenomen kwaliteits- en veiligheidsrisico's verbonden waren, zonder enig bezwaar naar de maatstaven van de levenscyclusbeschrijving in de voorraad konden worden opgenomen.

Door tevens na te laten op het vrijgaveformulier aan te tekenen dat vanwege niet weggenomen kwaliteits- en veiligheidsrisico's de minimaal acceptabele levensduur van 10 jaar moest worden heroverwogen alvorens aldus te registreren in WMS Klasse V, introduceerde de ondertekenaar een ander risico. Namelijk het risico dat de granaten, als zodanig geregistreerd, gedurende de komende jaren probleemloos uit voorraad leverbaar zouden zijn.

Bovendien werd niet aangetekend dat de temperatuurlimieten niet gevalideerd waren, wat ertoe leidde dat de niet beproefde limieten uit de levenscyclusbeschrijving zouden worden aangehouden: gebruik bij een temperatuur van maximaal 63°C en voor opslag en transport bij een temperatuur van maximaal 71°C. Het enkele feit dat de regel 'Levenscyclus (AOP 15)' op het formulier ontbrak doet daaraan in de ogen van onze commissie niet af.

Door het vrijgaveformulier munitie zonder aantekeningen bij de vrijgave te ondertekenen formaliseerde het hoofd van de sectie Munitie een vrijgave zonder enig voorbehoud. Dat gebeurde bovendien zonder dat was getypeclassificeerd. Als zou zijn getypeclassificeerd, dan was daarmee in overeenstemming met de MP 40-22 verklaard dat de 60 mm granaat gedurende de hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt was om te worden gebruikt voor het doel waarvoor het was bestemd. Nu typeclassificatie niet had plaatsgevonden en onopgeloste veiligheidsproblemen niet waren gearticuleerd of opgelost, hield de formele vrijgave feitelijk een dergelijke verklaring in.

Het ontbreken van genoemde aantekeningen zou ertoe leiden dat de granaten in WMS Klasse V zouden worden geregistreerd alsof het een veilig munitieartikel betrof, in een uitgeefbare klasse. Ze zouden zonder bezwaar en zonder enkele additionele veiligheidstoetsen (ook niet vanwege een actieve kwaliteitsbewaking) gedurende tien jaar leverbaar zijn. Toekomstige gebruikers zouden erop vertrouwen dat de granaat veilig was voor operationeel gebruik of gebruik tijdens oefeningen. Dit handelen

introduceerde een veiligheidsrisico voor elk voorstelbaar gebruik, opslag en transport van de granaat in de komende tien jaar.

Onze commissie concludeert dat het aldus handelen van het hoofd van de sectie Munitie moet worden beschouwd als individueel nalatig handelen in risicoperspectief. Van hem mocht, als autoriteit bevoegd tot het tekenen van vrijgave voor uitgifte, volledige transparantie en behoedzaamheid worden verwacht, temeer hij in de positie was om te overzien wat de betekenis zou kunnen zijn van het aldus handelen voor het gebruik, het transport en de opslag van de granaat op de langere termijn.

3.2.2 De context van het risicogerelateerd handelen

De DMO als recent opgerichte organisatie

De DMO was een recent (in 2005) opgerichte organisatie, waarin organisatieonderdelen, medewerkers, systemen en werkprocessen vanuit de afzonderlijke materieelorganisaties van de krijgsmachtdelen bij elkaar moesten worden gebracht. Deze grote reorganisatie werd noodzakelijk geacht vanwege bezuinigingen op de krijgsmacht en daaruit voortvloeiende taakstellingen.⁵²⁵ De DMO kwam qua aansturing onder de SG te hangen (evenals het Commando Koninklijke Marechaussee en het bij dezelfde reorganisatie gevormde Commando Dienstencentra).⁵²⁶

De gevolgen van de bezuinigingen en reorganisatie voor de beschikbare capaciteit van de organisatie en het vermogen de processen volgens de norm op orde te houden en uit te voeren, waren groot.⁵²⁷ In de praktijk van de DMO was er een mismatch tussen de vraag vanuit de politiek om bij te dragen aan meerdere missies tegelijk (missiedruk) en haar vermogen om binnen de normen en volgens de vastgelegde procedures het gevraagde te leveren. Uit de gesprekken (die onze commissie voerde) is gebleken dat er sprake was van een hoge werkdruk bij de DMO, en dat men moest leveren onder tijdsdruk.

525 Brief van de minister en de staatssecretaris van Defensie (2003, 16 september). *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren* [Kamerbrief 29.200, nr. 4]. Brief van de staatssecretaris van Defensie (2003, 16 september). Verantwoord verkleinen, voortvarend vernieuwen [Kamerbrief 29.200, nr. 5]. Minister van Defensie (2004, 21 december). *Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2005*.

526 Minister van Defensie (2004, 21 december). *Algemeen Organisatiebesluit Defensie 2005* [gepubliceerd in de Staatscourant op 17 januari 2005]

527 Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat door bezuinigingen personeel is vertrokken. Hierdoor speelde een capaciteitsprobleem, waardoor sommige processen en procedures in het geding kwamen. Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er een grote achterstand was met het uitvoeren van typeclassificaties. Dit had mede te maken met dat de ABWM weinig mensen én middelen had om deze uit te voeren.

De DMO was als materieelorganisatie verantwoordelijk voor de aanschaf en het beheer van munitie. Het gecentraliseerde Munitiebedrijf maakte deel uit van DMO. De verwerving van de mortiergranaten werd niet gedaan door het Munitiebedrijf, maar door een projectteam binnen de directie Projecten en Verwerving, welke (ook) ressorteerde onder de DMO. Het projectteam was samengesteld uit twee personen van de afdeling Wapensystemen en Munitie (de projectmanager en de technicus) en een persoon van de afdeling Verwerving (de senior contractmanager/verwerver). Het Munitiebedrijf, met daarin de ABWM, viel binnen de DMO onder een andere directie, namelijk de directie Wapensystemen en Bedrijven en daarbinnen onder het Landelijk Bevoorradersbedrijf.

De verwerving van nieuwe munitie verliep projectmatig.⁵²⁸ Maar ook bij de projectmatig georganiseerde verwerving waren er capaciteitstekorten. Er werd aan vele verwervingsprojecten tegelijk gewerkt, waarbij het niet alleen om munitie ging en niet alleen om de verwerving van eenvoudige artikelen.⁵²⁹ Ook in die zin was de (werk)druk hoog. Het vele werk kwam terecht op schouders van weinigen.

Achterstanden in typeclassificatie

Typeclassificatie had volgens de MP 40-22 als doel "de grootst mogelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat munitieartikelen, die worden ingevoerd bij een of meer krijgsmachtdelen, gekwalificeerde explosieve stoffen bevatten en gedurende hun hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt zijn om te worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn bestemd".^{530,531}

528 Zo is in diverse gesprekken met onze commissie door betrokkenen toegelicht. Het assortimentsmanagement van munitie (aanvulling) werd niet projectmatig uitgevoerd.

529 Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat er per projectmanager een belasting gold van "ongeveer 30 projecten" en dat als "het ene project is afgerond snel verder wordt gegaan met het volgende". Ook blijkt uit de gesprekken dat het ging om "een berg dossiers" en dat alles voor Afghanistan "haast" had.

530 Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document]. Ministerie van Defensie.

531 Ter uitvoering van de MP 40-22 moesten twee veiligheidsaspecten akkoord worden bevonden. Enerzijds de kwalificatie van de explosieve stof waarmee het munitieartikel geladen was. Kwalificatie kon, na ingewonnen advies van IKOM en MCGS, worden verleend met gebruik van een kwalificatiedocument. Anderzijds moest worden vastgesteld dat het munitieartikel gedurende de hele levenscyclus voldoende veilig en geschikt te gebruiken was voor het doel waarvoor het was bestemd: de feitelijke typeclassificatie. De beslissing over typeclassificatiestatus werd, gegeven het advies van IKOM, vastgelegd in een typeclassificatiedocument. Het in de omgangstaal gebezigde 'getypeclassificeerd zijn' zag dus op twee afzonderlijke veiligheidsbeoordelingen, vast te leggen in twee afzonderlijke documenten. Regel 3222 in de MP 40-22 suggereert dat de kwalificatie een onderdeel is van de typeclassificatie. Vaststellingsbevoegd voor beide was de directeur Materieel van het betreffende krijgsmachtdeel (en dus na de reorganisatie waarin de afzonderlijke materieelorganisaties waren opgegaan de directeur DMO). Typeclassificatie diende niet ter vervanging van wettelijk vereiste procedures in het kader van opslag en transport. Voorwaarde

Typeclassificatie was volgens de MP 40-22 een verplichting voor alle nieuw in te voeren munitie, maar werd lang niet altijd uitgevoerd.⁵³² Het doorlopen van typeclassificatie (in de periode die onze commissie onderzocht) was eerder uitzondering dan regel. Er was bij spoedbehoeften geen tijd voor (een volledig typeclassificatieprogramma kon wel een jaar of langer duren⁵³³) en het ontbrak aan mensen en middelen.⁵³⁴ Instanties die in het proces van typeclassificatie verplicht gepasseerd moesten worden voor advies over de beoordeling en vrijgave, zoals het IKOM en de MCGS, bestonden sinds de reorganisatie in 2005 niet meer, zonder dat ervoor iets in de plaats was gekomen.^{535,536}

De DMO startte met een grote achterstand van nog uit te voeren typeclassificaties, vanwege een achterstand die al voor de reorganisatie bij de krijgsmacht delen was ontstaan.⁵³⁷ Uit de grote achterstand in het

voor het inzetten van het typeclassificatieproces was dat het munitieartikel voor typeclassificatie in aanmerking moest komen. En, om daaraan te voldoen moest het voldoen aan een aantal eisen (regel 3221) (Bron: Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document]. Ministerie van Defensie).

532 Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave) [intern document]. Ministerie van Defensie. Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat de MP 40-22 structureel niet werd gevolgd en er sprake was van een achterstand in het uitvoeren van typeclassificaties. In 2011 bleek bij de behandeling van het vraagstuk in de toenmalige Subcommissie Typeclassificatie (een ondercommissie van de toenmalige Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen) een krijgsmachtbrede grote achterstand van de typeclassificaties (Bron: Verslag van de vergadering van de Subcommissie Typeclassificatie (2011, 28 juni), agendapunt 2 [intern document]).

533 In de gesprekken van onze commissie is meermaals als voorbeeld naar voren gebracht dat het volledig testen van één artikel minimaal een jaar kost.

534 Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat het niet haalbaar werd geacht om met de beschikbare capaciteit typeclassificaties uit te voeren voor alle munitieartikelen waarvoor dat nodig was. Dit blijkt tevens uit het opgestelde verwervingsplan dat werd opgesteld voor de te verwerven 60 mm mortiergranaten in 2006 (bron: Defensie Materieel Organisatie (2006, 9 mei). *Annex bij Verwervingsplan inzake levering van 60 mm munitie t.b.v. Uruszgan* [interne memo]). Spoedbehoeften die leiden tot verwerving zouden normaliter ten aanzien van munitieartikelen niet nodig hoeven zijn, op voorwaarde dat de vervanging van wapensystemen goed gepland is en volgens planning verloopt. Dan zouden er ook voldoende munitievoorraden moeten zijn. Dit was niet het geval.

535 Zoals beschreven in de MP 40-22 (1995).

536 Op 3 oktober 2006 werd in de DMO-raad besloten om de MCGS om te vormen tot de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (bron: Defensie Materiaal Organisatie (2006, 26 oktober). *Verslag DMO-Raad 3 oktober 2006*). Op 20 februari 2019 wordt de DVGS formeel ingesteld, met ondertekening van de SG van het instellingsbesluit (bronnen: Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2007, 17 en 30 augustus). *Van MCGS naar DVGS*; Bestuursstaf Defensie Materieel Organisatie (2009, 20 februari). *Instellingsbeschikking DVGS* [interne documenten]).

537 Ook de bij een typeclassificatie behorende documentatie van munitieartikelen ontbrak. (Bron: Defensie Materiaal Organisatie (2006, 22 maart). *Verslag DMO-Raad 7 maart 2006*.)

uitvoeren van typeclassificaties bleek dat voorschrift MP 40-22 al voor de reorganisatie van de DMO niet meer werd gevolgd.⁵³⁸ Omdat er grote achterstanden waren en veel munitie niet getypeclassificeerd was, was de veiligheid van munitieartikelen – in elk geval normatief beschouwd – stelselmatig in het geding.

Dit uitgeholde kwaliteits- en veiligheidsproces werd blijkbaar toegestaan, hoewel het probleem tot op het niveau van de DMO-raad bekend was. Overigens stelde de MP 40-22 dat van bepalingen in die publicatie alleen mocht worden afgeweken na toestemming van de minister, maar onze commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat van deze route bij deze granaat gebruik is gemaakt.⁵³⁹ De gesprekken van onze commissie ondersteunen het beeld dat van deze bepaling nooit gebruik is gemaakt. Wel is onze commissie duidelijk geworden dat het uitvoeren van een functioneerproef ter vervanging van een typeclassificatie de gangbare werkwijze was geworden die vanuit de hiërarchische lijn werd opgedragen.

In 2006 werd in de DMO-raad gemeld dat van een groot aantal wapen-munitiecombinaties de typeclassificatie ontbrak. Gemeld werd dat was gekozen voor een werkwijze waarbij het geconstateerde langdurig veilig gebruik van een bepaalde wapen-munitiecombinatie, in combinatie met een veiligheidsassessment, werd gelijkgesteld met een typeclassificatie. Ook werd gemeld dat het probleem in behandeling was bij de directie Beleid in oprichting. In deze periode zat er een directeur Beleid ad interim.⁵⁴⁰

Druk om te voldoen aan de munitiebehoefte

Het besluit van Nederland in 2006 om met de Taskforce Uruzgan (TFU) bij te dragen aan de International Security and Assistance Force in Afghanistan (ISAF) leidde tot een munitiebehoefte waaraan door de DMO moest worden voldaan. De missie van de TFU genereerde een extra munitiebehoefte voor het al in Afghanistan door Nederland gebruikte 60 mm 'commando' mortier.

538 Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat er nauwelijks een typeclassificatie werd uitgevoerd omdat de organisatie daartoe onvoldoende in staat was. Andersom kan ook geredeneerd worden dat het voorschrift had moeten worden aangepast op de nieuwe organisatie. Temeer daar de MP 40-22 al lang niet 'up to date' was, ook in internationaal opzicht niet.

539 Bepaling 1131 van de MP 40-22 luidt: "Van de bepalingen, vervat in deze publicatie, mag alleen worden afgeweken wanneer daartoe toestemming is verkregen van de Minister" (bron: Bureau BPA (1995). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie en het kwalificeren van explosieve stoffen* (Tweede uitgave). Ministerie van Defensie). Onze commissie heeft niet kunnen vaststellen dat van deze mogelijkheid om af te wijken gebruik is gemaakt, of dat het gebruik maken van de bepaling als zodanig onderwerp van gesprek is geweest bij het reorganiseren naar DMO. In gesprekken met onze commissie kon geen van de betrokkenen zich herinneren dat er ooit van deze mogelijkheid gebruik was gemaakt.

540 Defensie Materieel Organisatie (2006, 22 maart). *Verslag DMO-Raad 7 maart 2006* [intern document].

Het was nodig de verbruikte munitie aan te vullen en genoeg op voorraad te hebben, inbegrepen een veiligheidsvoorraad.⁵⁴¹

Er werd bij de DMO druk gevoeld om te voldoen aan de munitiebehoefte voor de TFU. Er niet aan voldoen werd ervaren als slechts een theoretische mogelijkheid.⁵⁴² Onze commissie heeft niet kunnen vaststellen dat deze druk expliciet gezet is, in woord of geschrift. Er werd bij de behoeftestelling voor de granaat aan de DMO verzocht binnen een jaar na behoeftestelling te leveren.⁵⁴³ Dit gebeurde in de context van de voorziene vervanging van het wapensysteem, dus het mortier met daarbij horende munitie.⁵⁴⁴ De druk om met spoed aan de behoefte te voldoen werd gevoed vanuit de behoeftesteller, het CLAS.⁵⁴⁵

3.2.3 Individueel verwijtbaar handelen

Onze commissie heeft zes afzonderlijke evidente bijdragen aan het ontstaan van het door ons geïdentificeerde aanmerkelijk risico 1 beoordeeld als nalatig handelen. Bij het tweede aanmerkelijk risico zijn dat er twee. Diverse direct betrokken functionarissen droegen bij aan het bereiken van een kantelmoment. Het gaat hier om een moment waarop door eenieder mocht worden vertrouwd op de kwaliteit en veiligheid van het munitie-artikel, terwijl in feite een aanmerkelijk risico bestond ten aanzien van opslag, transport of gebruik van de betreffende granaten. Vanaf dat moment had moeten kunnen worden vertrouwd op de afwezigheid van een dergelijk risico.

Onze beoordeling van eventueel nalatig handelen laat zich leiden door de vraag of van de betrokken functionaris, gegeven zijn (haar) risicogerelateerd handelen, ander gedrag verwacht had mogen worden op basis van professionele normen en autoriteit. De vraag of het als nalatig beoordeelde handelen ook verwijtbaar handelen inhield wordt geleid door

541 Directie Operationele Ondersteuning, Afdeling Materieel Logistiek, sectie PL&Bdrv (Staf Commando Landstrijdkrachten) (2006, 5 juni). *Nota aan DMO/C-Munitiebedrijf m.b.t. Behoeftestelling 60 mm mortier munitie* [intern document].

542 Dit blijkt uit de gesprekken van onze commissie.

543 Directie Operationele Ondersteuning, Afdeling Materieel Logistiek, sectie PL&Bdrv (Staf Commando Landstrijdkrachten) (2006, 5 juni). *Nota aan DMO/C-Munitiebedrijf m.b.t. Behoeftestelling 60 mm mortier munitie* [intern document]. Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat er druk werd ervaren in de zin van 'haast'. Er was niet afdoende tijd gegeven om alle vereiste stappen tot invoering van de munitie ook volledig uit te voeren.

544 Als het wapensysteem (met bijbehorende munitie) eerder vervangen zou zijn, had de behoefte niet gesteld hoeven worden. Als in het perspectief van het vervangingsmoment eerder zou zijn begonnen met zoeken naar munitie zou mogelijk een typeclassificatieprogramma doorlopen hebben kunnen worden.

545 Uit de gesprekken van onze commissie blijkt dat vanuit CLAS werd aangegeven wanneer de munitie gereed diende te zijn voor vertrek naar Afghanistan.

de vraag of de functionaris, gelet op de context waarbinnen het handelen plaatsvond (in alle redelijkheid) anders had kunnen handelen.

Verwijtbaar handelen bij aanmerkelijk risico (kantelmoment) 1: het (telkenmale) moment waarop het munitie-artikel na te zijn onderhouden maar zonder te zijn vrijgegeven werd gedistribueerd voor operationele inzet en de voorbereiding daarop

Het handelen van de projectmanager van het projectteam verwerving en de functionarissen uit zijn team vond plaats onder gevoelde druk van de behoeftestelling, in de context van een missie waarin Nederlandse militairen in gevecht waren of konden komen.⁵⁴⁶ In het bijzonder was er leverdruk en tijdsdruk, omdat binnen zeer korte tijd aan de specifieke munitiebehoefte moest worden voldaan vanwege een missie die hoog in het geweldsspectrum plaatsvond. Daarnaast werd er een hoge werkdruk binnen de materieelorganisatie ervaren omdat het werk met minder (gekwalificeerd) personeel verzet moest worden. Onze commissie heeft niet kunnen constateren dat hierbij sprake was van 'oneigenlijke druk', maar heeft geconstateerd dat de druk om te leveren wel degelijk werd gevoeld.⁵⁴⁷ De projectmanager en zijn team voerden dus onder druk een omvangrijk en belangrijk project uit. Het ging om snelle en noodzakelijke aanvulling van een schietvoorraad in een missie die onder gevechtssomstandigheden werd uitgevoerd.

Als het projectteam zou hebben gekozen voor een reguliere aanschaf in volledige concurrentie met het doorlopen van alle daarbij horende stappen, inbegrepen typeclassificatie, dan zou de granaat nooit binnen een jaar geleverd kunnen worden.⁵⁴⁸ Ook speelde destijds mee dat het

546 Hierbij is het van belang in herinnering te brengen dat DMO een organisatie in oprichting was, die de winkel moest openhouden met een boeggolf aan werk.

547 De vraag of er sprake was van oneigenlijke druk behandelt onze commissie hier in verband met de uitspraken van minister Hennis-Plasschaert, in het Kamerdebat van 3 oktober 2017, waarin zij de vraag naar oneigenlijke druk stelde in relatie tot haar opdracht aan de commissie-Van der Veer. Onze commissie zou de druk als 'oneigenlijk' hebben beoordeeld als er sprake zou zijn geweest van een overschrijding van gedragsnormen voor onderlinge verhoudingen. Daarbij is sprake van twee mogelijke vormen van oneigenlijkheid. Ten eerste kan *de inhoud van een verzoek* oneigenlijk zijn. Dit hangt ervan af of de belangen, voorkeuren of overwegingen die leidend zijn in de boodschap, passen bij de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de actoren in kwestie. Ten tweede kan *de vorm van een verzoek* oneigenlijk zijn. Dit hangt ervan af of de formele (bevoegdheden, macht, etc.) en/of persoonlijke (verbale en non-verbale) middelen die zijn ingezet om de boodschap kracht bij te zetten zelf legitiem zijn én zo ja, of de middelen zijn ingezet waarvoor ze oorspronkelijk zijn bedoeld. Op basis van: Heres, L. & Bovens, C. (2020). *Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. Universiteit Utrecht.

548 De projectleider beproeving ABWM heeft aan onze commissie aangegeven dat de vervanging/aanvulling van de 60 mm mortier munitie al lange tijd liep zonder resultaat. De munitie van de Koninklijke Marine werd in Afghanistan door de Koninklijke Landstrijdkrachten verbruikt waardoor

typeclassificeren stelselmatig niet plaatsvond; dat was 'business as usual'. Dus de kans dat typeclassificeren voor deze (snelle) procedure wel in overweging zou worden genomen was bijzonder klein.

Als, daarentegen, de projectmanager zelf een blokkade zou hebben opgeworpen bij aanvang en/of tijdens het overigens niet ongebruikelijke en op het oog betrouwbare verwervingstraject (FMS) dat werd ingezet, dan zou dat op weerstand hebben gestuit. Met het opwerpen van een blokkade zou zeker vertraging zijn ontstaan en was er een grote kans dat niet aan de behoeftestelling zou worden voldaan. Dit ongeacht de vraag hoeveel gewicht de projectmanager in de schaal kon leggen om met zijn blokkade enig succes te bereiken. Dat gold *mutatis mutandis* ook voor een aldus handelen van de verwerver. Beiden, projectmanager en verwerver, hadden geen ruimte om de ene of andere route te kiezen en voelden, in de positie waarin zij verkeerden, deze ruimte ook niet.

De keuze om gebruik te maken van de enige zich voordoende en reële mogelijkheid om, na ampele verkenning van de markt, (snel) een granaat te verwerven kan dus door onze commissie goed worden begrepen. De keuze om dat te doen in partnerschap met een grote en betrouwbare bondgenoot, waarmee vaker zaken werd gedaan, kon wat betreft onze commissie niet op bezwaren stuiten. Wij beoordelen het als logisch en verdedigbaar dat de projectmanager en de verwerver deze route kozen en het verwervingsproces aldus startten en doorliepen.

In deze omstandigheid acht onze commissie het voorstelbaar dat zich een '*chain of events*' ontspon die op verschillende momenten leidde tot handelen in het perspectief van een voor de projectmanager en de verwerver niet te bediscussiëren uitkomst: het realiseren van de verwerving wat op de snelst mogelijk termijn zou leiden tot levering aan de TFU-missie in Afghanistan. Dat geldt *mutatis mutandis* ook voor de functionarissen van de ABWM.

Deze constatering doet niet af aan het feit dat in deze '*chain of events*' divers risicogereleerd handelen van diverse direct betrokken functionarissen door ons als individueel nalatig handelen is beoordeeld. Echter, de notie dat het ging om handelen in een '*chain of events*' is relevant.⁵⁴⁹ Voor zover de verwijtbaarheid van het handelen richting de individuele functionarissen moet worden uitgesproken, is het naar onze

de organieke gebruiker (het korps Mariniers) geen 60 mm munitie meer beschikbaar had, net als de Nederlandse troepen in Afghanistan. De FMS case was, zo meldt deze functionaris, de enige mogelijkheid om op korte termijn in een aanvulling van de 60 mm HE munitie te voorzien.

549 Daarmee bedoelt onze commissie een opeenvolging van gebeurtenissen (inbegrepen handelingen en omstandigheden) die met elkaar verbonden zijn, waarbij de ene gebeurtenis leidt tot de volgende. Elke 'schakel' in het verwervingstraject hing samen met de vorige en beïnvloedde de volgende, wat mogelijke keuzes en besluiten in het traject beperkte en maskeerde. Hierdoor zijn de handelingen niet als op zichzelf staand te beoordelen en te beschouwen.

opvatting juist en verantwoord al het handelen bij aanmerkelijk risico 1 als met elkaar verbonden handelen te beschouwen en de beoordeling op dat geheel te laten plaatsvinden.

Tegen die achtergrond komt onze commissie tot de conclusie dat het handelen van de direct betrokken functionarissen niet verwijtbaar is. Van hen had weliswaar ander gedrag verwacht mogen worden. Hun handelen was, elk voor zich, nalatig. Maar onze commissie acht de context waarin zij moesten handelen dermate dwingend en kaderend, dat zij naar onze opvatting, gegeven de 'chain of events' die zich voltrok, in alle redelijkheid niet anders konden handelen.

Dat brengt onze commissie bij de vraag of hun leidinggevend(en) wel anders konden handelen: kon op enig niveau in de hiërarchische lijn de 'chain of events' voortijdig wel worden onderbroken? Dat zou wellicht hebben gekund als de direct betrokken functionarissen daartoe hun leidinggevend(en) in de lijn zouden hebben uitgenodigd. Maar die redenering stuit wat onze commissie betreft op het bezwaar dat hun handelen zich nu juist in een 'chain of events' plaatsvond.

De andere zienswijze is, dat had mogen worden verwacht dat de leidinggevend(en) zich zouden vergewissen van wat zich afspeelde en waar dat zijn rol en verantwoordelijkheid aanging.⁵⁵⁰ De granaten werden aangeschaft in een periode met missiedruk, vlak na een reorganisatie, waarbij de werkvloer door onderbezetting onder druk stond en voorschriften (onder andere met betrekking tot typeclassificatie) structureel niet werden nageleefd. Omstandigheden die bekend waren op verschillende niveaus van leidinggevend(en), binnen het Munitiebedrijf tot aan de leiding van de DMO toe. Juist onder dergelijke omstandigheden rustte naar het oordeel van onze commissie op deze leiding de verantwoordelijkheid zich ervan te vergewissen dat de risico's binnen een aanvaardbaar spectrum bleven. Medewerkers zouden onder deze omstandigheden immers kunnen worden verleid om de grenzen van het toelaatbare op te zoeken. Dat is ook tijdens dit aanschaftraject gebeurd: er werden door het projectteam verwerving risicovolle keuzes gemaakt die onder gunstiger omstandigheden tot minder risicovolle keuzes zouden hebben geleid.

Onze commissie tilt zwaar aan het zich niet ervan vergewissen dat er onder deze druk geen onaanvaardbare risico's werden genomen waarbij een onveilige en/of niet naar de norm veilig te maken granaat zou worden aangeschaft. Onze commissie vindt dat juist tijdens reorganisaties het leidinggeven aan en managen van een veiligheidsgerelateerd primair proces, hier de munitieveil提高heid, de eerste en meest belangrijke opgave van de leidinggevend(en) is. Om die reden beoordeelt onze commissie het

⁵⁵⁰ Onze commissie gebruikt de term 'vergewissen' in de betekenis van kennisvergaring, en (voor zover het niet over bestuursorganen handelt) niet in de specifiekere betekenis die de rechtswetenschap geeft aan 'vergewissen' en/of de 'vergewisplicht'.

door de leiding van de DMO, met als eindverantwoordelijke de directeur DMO, nalaten zich ervan te vergewissen dat de risico's bij het verwerven en het in de voorraad opnemen van deze partij granaten binnen een aanvaardbaar spectrum bleven als verwijtbaar handelen in risicoperspectief.

Verwijtbaar handelen bij aanmerkelijk risico (kantelmoment) 2: het moment waarop het munitie-artikel met een ondertekend vrijgaveformulier munitie was vrijgegeven voor uitgifte, waarna het in een uitgeefbare kwaliteitsklasse werd geregistreerd in WMS Klasse V en aan de uit voorraad te verstrekken granaten een expiratiedatum van tien jaar na productiedatum werd gehangen.

Onze commissie heeft ervoor gekozen het handelen dat leidde naar kantelmoment 2 niet in dezelfde 'chain of events' te betrekken. Dat heeft ermee te maken dat het hoofd van de sectie Munitie het vrijgaveformulier had getekend nadat de risico's voor de (voorbereiding op de) inzet van de aangekochte granaat in Afghanistan (en Tsjaad) waren geïntroduceerd. De administratieve handeling van het ex post tekenen zag op de toekomst van het beheer van de granaat, gegeven de eindigheid van de missie(s). Als de vrijgave in één keer voorafgaande aan de uitgifte van de granaten zou hebben plaatsgevonden was het nog steeds een kantelmoment, maar anders van karakter. Dan zou daar en toen de 'chain of events' doorbroken zijn geweest.

Nu dat niet het geval was is er geen grond om de vraag naar individueel verwijtbaar handelen te betrekken op de 'chain of events'. Hij moet wat ons betreft afzonderlijk en eigenstandig beoordeeld worden. Daarom beoordeelt onze commissie het handelen van het hoofd van de sectie Munitie en stellen wij ons de vraag of hij, gelet op de context waarbinnen hij handelde anders had kunnen handelen.

Gelet op de gestelde randvoorwaarde op het vrijgaveformulier, waarbij in tegenwoordige tijd was gesteld dat vrijgave per lotnummer mocht plaatsvinden nadat de onderhoudsopdracht was uitgevoerd, gaat onze commissie ervanuit dat het vrijgaveformulier in 2007 werd opgesteld, vóórdat de eerste munitie werd verstrekt. Onze commissie heeft geconstateerd dat de projectmanager zich begin 2009 ervan heeft vergewist dat alle lotnummers waren onderhouden, alvorens hij en het hoofd van de sectie Munitie op 11 Maart 2009 het vrijgaveformulier ondertekenden.

Het hoofd van de sectie Munitie was niet alleen de tot tekenen bevoegde leidinggevende, maar ook de normsteller. Beslissingen (over vrijgave van) munitie rustten in belangrijke mate op zijn schouders. Op 11 maart 2009 kreeg hij een vrijgaveformulier ter ondertekening dat bijna anderhalf jaar daarvoor was opgesteld en waarvan de munitie al in gebruik was. Het ondertekenen ervan werd een formaliteit die hij afdeed na het vergewissen

van volledig onderhoud, gegeven zijn forse 'span of control' van een groot munitie-assortiment.

Zijn 'span of responsibility' was van dito omvang. Onze commissie is van oordeel dat hij, in het bijzonder gegeven de transities bij de DMO en het Munitiebedrijf, werd geacht te handelen en te beslissen in een disproportioneel groot bereik van verantwoordelijkheid. De functionaris had in de ogen van onze commissie moeten worden behoed voor het nemen van een zo majeure beslissing als het ex post vrijgeven voor uitgifte van de munitie. Dat is niet gebeurd, getuige de inhoudelijke onbekendheid van zowel zijn direct leidinggevend als de directeur DMO met de specialistische verantwoordelijkheid van de normsteller. Hogere leidinggevend gaven aan onze commissie ook aan dat zij bevoegd noch bekwaam waren zich met deze specifieke besluiten te bemoeien. Dat deden zij dus ook niet.

Onze commissie is om die reden van opvatting dat het hoofd van de sectie Munitie in functionele eenzaamheid majeure beslissingen moest nemen, onder druk en zonder de effecten van zijn handelen te kunnen overzien. Hij had wellicht anders moeten handelen, maar onze commissie vermoedt dat hij niet in alle redelijkheid anders had kunnen handelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat, ondanks de bereidwilligheid van het hoofd van de sectie Munitie om met onze commissie in gesprek te gaan over zijn handelen en de omstandigheden waaronder dit plaatsvond, hij hiertoe vanwege gezondheidsredenen niet meer in staat was. Omdat onze commissie niet heeft kunnen vaststellen of hij inderdaad in alle redelijkheid (niet) anders had kunnen handelen, komt onze commissie niet toe aan het beoordelen van zijn individueel nalatig handelen (als verwijtbaar).

Net als hiervoor is onze commissie van opvatting dat de leiding van de DMO zich had moeten vergewissen van wat zich afspeelde en dat het hoofd van de sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) met zijn grote verantwoordelijk geen onaanvaardbare risico's zou nemen bij het vrijgeven van enig munitieartikel. Onze commissie vindt dat juist tijdens reorganisaties het leidinggeven aan en managen van een veiligheidsgerelateerd primair proces, hier de munitieveiligheid, de eerste en meest belangrijke opgave van de leidinggevend is. Om die reden beoordeelt onze commissie het door de leiding van de DMO, met als eindverantwoordelijke de directeur DMO, nalaten zich ervan te vergewissen dat de risico's bij het vrijgeven voor uitgifte van deze partij granaten binnen een aanvaardbaar spectrum bleven als verwijtbaar handelen.

3.3 Periode 2: Kwaliteitsbewaking tot de missie Mali

3.3.1 Individueel nalatig handelen

Inleiding

In de periode van kwaliteitsbewaking tot de missie Mali vond divers risicogerelateerd handelen plaats dat volgens onze commissie evident bijdroeg aan de introductie, vergroting of instandhouding van één onderkend aanmerkelijk risico (kantelmoment). Hieronder benoemen wij het door ons geïdentificeerde derde aanmerkelijk risico (kantelmoment) en geven wij aan welke functionarissen direct betrokken waren bij de totstandkoming ervan. Vervolgens geven wij aan welk handelen welk risico teweegbracht en beoordelen wij het handelen.

Geïdentificeerd aanmerkelijk risico (kantelmoment)

Het derde aanmerkelijk risico (kantelmoment) deed zich voor op het moment dat werd nagelaten om, gegeven de omstandigheid dat de missies in Afghanistan en Tsjaad waren beëindigd en een aanzienlijk aantal meldingen uit het gebruik was ontvangen, ten aanzien van de uitgeefbare status van de granaat te interveniëren omwille van gevaaruitsluiting. Het risico bestond eruit dat de granaat in weerwil van niet opgeloste veiligheidsknelpunten zonder bezwaar tot aan het expiratiemoment uit voorraad geleverd kon blijven worden en toekomstige gebruikers nog steeds erop mochten vertrouwen dat de granaat veilig was. Dat introduceerde een veiligheidsrisico voor elk voorstelbaar gebruik, opslag en transport van de granaat in de komende jaren. Aldus werd een eerder geïntroduceerd aanmerkelijk risico in stand gehouden en vergroot.

Handelen in de aanloop naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 3: het moment waarop werd nagelaten om, gegeven de omstandigheid dat de missies in Afghanistan en Tsjaad waren beëindigd, ten aanzien van de uitgeefbare status van de granaat te interveniëren omwille van gevaaruitsluiting.

In risicoperspectief stond de granaat na registratie in WMS Klasse V onterecht voor de duur van tien jaar te boek als uitgeefbaar, een munitieartikel dat ten behoeve van enig toekomstig optreden zonder meer kon worden beschouwd als veilig te gebruiken, te transporteren en op te slaan. Er was, zo toont onze commissie aan, wel degelijk een veiligheidsrisico aan de granaat verbonden. Dat risico verdween uit zicht met het opnemen in het WMS-systeem dat verstrekking van de munitie bij opvraag zonder probleem zou worden goedgekeurd. Voor zover de granaat

om redenen van vermeende onveiligheid nog eens in beeld zou komen, moest dat door exogene factoren gebeuren, in het ergste geval vanwege een ongeval. De enige manier om het veiligheidsrisico te mitigeren was door adequaat te handelen als deze exogene omstandigheden zich zouden voordoen.

Tot aan de vrijgave was daarvan in elk geval geen sprake. In de periode voor de vrijgave ontving het Munitiebedrijf elf meldingen vanuit het gebruik bij schietoefeningen in Nederland. De meldingen hadden geen aanleiding gegeven de munitie niet vrij te geven. Gebruikers mochten er na de vrijgave vanuit gaan dat de meldingen zorgvuldig waren meegewogen in het besluit de munitie vrij te geven.

Betrokken functionarissen

De functionarissen Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf behandelden de meldingen over de betreffende granaten. Onze commissie heeft begrepen dat, hoewel zowel door functionarissen die wij spraken als in door het ministerie van Defensie aangeleverde organigrammen, wordt gesproken van een Bureau Kwaliteitsbewaking, deze als zodanig niet bestond. Het ging hier om medewerkers belast met kwaliteitsbewaking en lotbeheer van munitie. Tot 2011 vielen deze medewerkers onder de staf van het Munitiebedrijf, sectie bedrijfsvoering, bureau BBV. Van 2011 tot en met 2013 vielen zij onder de afdeling Ketenlogistiek, sectie Ketenregie. Vanaf 1 november 2013 vielen zij onder de afdeling Luchtverdediging en Ketenlogistiek, sectie Ketenlogistiek en Munitie, bureau Ketenregie.

Het hoofd sectie Ketenlogistiek en Munitie had de verantwoordelijkheid ten aanzien van het bureau Ketenregie, het bureau Munitie en het bureau Assortimentsmanagement. Bureauhoofden waren vakinhoudelijk verantwoordelijk voor de werkzaamheden die werden uitgevoerd door de functionarissen in genoemde bureaus en zij hadden een zogenaamde speelruimte waarbinnen zij het mandaat hadden om beslissingen te nemen. Het hoofd van de sectie Ketenregie (van 2011-2013) en later het bureauhoofd Ketenregie (vanaf 2013) was dus vakinhoudelijk verantwoordelijk voor de door de functionarissen Kwaliteitsbewaking uitgevoerde werkzaamheden.

De projectmanager van het verwervingsteam en het hoofd van de sectie Munitie, vanaf 2013 ondergebracht in het Munitiebedrijf onder de sectie Ketenlogistiek en Munitie, bureau Munitie, waar het hoofd sectie Munitie bureauhoofd van werd, hadden betrokkenheid in deze periode omdat er in deze periode gelegenheid was om normoverschrijdingen – waar zij kennis van hadden – uit de vorige periode recht te zetten, wat betekent dat zij vanuit hun positie de partij granaten hadden kunnen laten blokkeren voor gebruik en hem alsnog in aanmerking hadden kunnen brengen voor een springstofkwalificatie en de typeclassificatie op basis van een te completeren TIPO.

Handelen 3.1: Het niet actief sturen op het gebruik van meldingen om de veiligheid van de granaat te bewaken, gegeven de keuze voor het hanteren van (slechts) een reactief systeem van kwaliteitsbewaking van de granaat.

In de periode na het vrijgeven kwamen er zes meldingen, van verschillende soorten gebruikers over meer dan zes granaten. Waar tot dan toe meldingen over weigeraars en kapotte deelladingen waren gedaan, ging het nu ook over blindgangers. Bij de eerste twee van de zes meldingen, afkomstig uit hetzelfde LOT, werd de melding door het Bureau Kwaliteitsbewaking van het Munitiebedrijf afgedaan met "bekend probleem, geen betere munitie beschikbaar".⁵⁵¹ Na die twee werden vier meldingen gedaan, waaronder meldingen van blindgangers.

Toen de missie in Afghanistan eindigde, waren er in de zestien maanden na de eerste verstrekking van de granaten zeventien meldingen gedaan, alle vanuit gebruik in Nederland. Er werden geen meldingen gedaan uit Afghanistan, terwijl daar zo'n 4.000 granaten werden verschoten. Ook zijn er geen meldingen uit Tsjaad bekend.⁵⁵² Na die zeventien volgden nog drie meldingen.

Aan de zeventiende melder werd teruggekoppeld: "Het LOT is niet nieuw aangeschaft (overgenomen van de Amerikanen) omdat de munitie met spoed benodigd was. In Nederland is een selectie gemaakt, waarbij de beste LOTs bestemd zijn voor gebruik in Afghanistan en de andere LOTs gebruikt worden voor opleiding en training. Er is momenteel helaas geen betere munitie beschikbaar, dus wordt het geaccepteerd dat er blindgangers optreden". Uit dit antwoord blijkt dat men zich ervan bewust was dat de granaat van mindere kwaliteit is.

Melding achttien uit 2012 over kapotte deelladingen kwam uit een oefening, gedaan door het Korps Mariniers. De melder werd hierop teruggekoppeld dat het probleem met defecte deelladingen bekend was. In 2015 werd vanuit het vuursteuncommando van de Landmacht melding gemaakt van lege en kapotte deelladingen. Deze (negentiende) melding werd afgedaan als "eerste melding van defecte deelladingen bij de munitie van dit LOTnummer", met het advies "deze melding ook afdoen als een bekend probleem". De melder kreeg onder andere te horen dat er geen actie werd ondernomen, omdat men bezig was met de vervanging van de 60 mm mortiergranaten.⁵⁵³

Tussen deze meldingen vond op 2 juli 2013 in Afghanistan een dodelijk ongeval met een 60 mm mortiergranaat plaats, met hetzelfde type granaat

551 Bron: Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* [intern document].

552 Bron: Excelbestand *TB-MUN-005 meldingen NSN 1310-50-000-0724* [intern document].

553 Defensie Munitiebedrijf (2015, 18 december). *TB-MUN-005 melding 15/050*

(terugkoppelingsformulier). Het project voor het aanschaffen van nieuwe mortieren 60 mm en bijbehorende munitie liep vanaf in ieder geval maart 2014 (Bron: projectmanager (2014,

dat Nederland had aangekocht en in voorraad had.⁵⁵⁴ Bij dit ongeval kwamen vier Afghaanse militairen en een Amerikaanse militair fotografe om het leven.⁵⁵⁵ Onze commissie heeft echter geen bewijs gevonden of ontvangen dat bij het ministerie van Defensie vóór het ongeval in Mali plaatsvond bekendheid was met de oorzaak van betreffend ongeval in Afghanistan en/of met het gegeven dat bij dat ongeval hetzelfde type granaat betrokken was.

De zes meldingen die het Munitiebedrijf na de vrijgave ontving werden als losstaande incidenten behandeld. Een munitietechnicus meldde een risicopatroon en een vuursteundeskundige die het risicopatroon herkende, uitte zijn zorgen over de veiligheid vanwege een geconstateerd veelvoorkomend probleem.⁵⁵⁶ Dat leidde niet tot het met elkaar in verband brengen van de verschillende meldingen en het onderzoeken van een mogelijk structureel risico. Er was geen actieve en integrale risicobenadering van het meldingenvraagstuk. Waar het monitoren van de HE-granaten na de vrijgave gelijk stond aan het bewaken van hun kwaliteit en veiligheid aan de hand van gebruikersmeldingen, gebeurde dat met minimale inspanning.

Naar aanleiding van de zesde en zevende melding werd een onderzoek verricht naar de weigeraars. Eind april 2009 werd het beproevingsrapport vastgesteld. Hierin werd geconcludeerd dat de weigeraars mogelijk waren veroorzaakt door vervuiling van het wapen of een te korte slagpin. Aanbevelingen op basis van het onderzoek waren: "De weigeraars en klemmers bij CTG 60 mm HE als incident te beschouwen; De schietbuizen tijdens de schietseries regelmatig te reinigen; De toestand van de slagpinnen regelmatig te controleren en indien nodig te vervangen; Vooralsnog geen onderzoek te doen naar de gevoeligheid van de toegepaste slaghoedjes".⁵⁵⁷

Onze commissie is van opvatting dat, juist nu de kwaliteitsbewaking reactief was ingericht, de meldingen aanleiding gaven te onderzoeken of er een structureel risico was met betrekking tot drie afzonderlijke problemen: weigeraars, blindgangers en kapotte deelladingen. Deze drie problemen vormden een veiligheidsrisico op zich, zowel in fysiek als in operationeel opzicht. De drie problemen tezamen beschouwend, gaf aanleiding de vraag

27 maart): *PID mortier 60 mm* [e-mail]). De betreffende melding werd in 2015 gemaakt en is voor de volledigheid hier opgenomen, hoewel 2015 buiten deze periode valt.

554 Bron: Bijlage M in OVV (2017). *Mortierongeval Mali*.

555 Voor zover onze commissie heeft kunnen achterhalen heeft de VS (USASAC) over dit ongeval geen melding gedaan bij het Nederlandse ministerie van Defensie. Zie de onderzoeksverantwoording in de bijlage voor meer informatie voor het ontbreken van dit rapport.

556 Bij de vijftiende, zestiende en zeventiende melding door dezelfde persoon vanuit het opleidingscentrum Vuursteun, wat als kenniscentrum kon worden beschouwd.

557 Afdeling Beproevingen Wapensystemen en Munitie (2009, 27 april), *Beproevingenrapport: onderzoek weigeraars 60mm HE* [intern document].

te stellen of de granaat überhaupt betrouwbaar en bruikbaar was. Deze vraag werd niet gesteld.

Het verschil tussen het aantal meldingen dat in Nederland en in Afghanistan werd gedaan over weigeraars, blindgangers en kapotte deelladingen was opmerkelijk. Dat meldingen uit Afghanistan ontbraken wilde niet zeggen dat aldaar geen vergelijkbare problemen werden ervaren. Mutatis mutandis gold hetzelfde voor de missie in Tsjaad. Nadat bewust was gekozen voor een regime van reactieve kwaliteitsbeheersing, had het voor de hand gelegen dat een verband zou worden gelegd tussen de relatief vele meldingen uit Nederland en de afwezigheid van meldingen vanuit de missies in Afghanistan en Tsjaad. Nu dit verband niet werd gelegd en bovendien op meldingen niet werd gereageerd, werd het reactief systeem van kwaliteitsbewaking feitelijk waarvoor was gekozen feitelijk inhoudsloos.

Het een en ander leidde ertoe dat het zicht op veiligheidsrisico's beperkt bleef. Niet alleen werd de omvang en aard van de geconstateerde problematiek niet vastgesteld, ook de invloed van de missieomstandigheden op het gebruik bleef daardoor onbekend. Het pleit voor de projectmanager van het projectteam verwerving dat hij na de zeventiende melding uit oktober 2009 aangaf onderzoek te willen laten doen naar het probleem van de blindgangers.⁵⁵⁸ Onze commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat dit onderzoek is uitgevoerd.

Onze commissie concludeert dat het niet actief sturen op het gebruik van meldingen om de veiligheid van de granaat te bewaken in tegenspraak was met de keuze voor reactieve kwaliteitsbewaking; de keuze om geen periodiek onderzoek en periodieke inspecties uit te voeren en de kwaliteit van de granaat alleen te monitoren aan de hand van meldingen. Door de meldingen uit het gebruik van het mortier in Nederland te beschouwen als losstaande incidenten, meldingen te behandelen als een bekend probleem en door de afwezigheid van meldingen uit de missie niet verder te onderzoeken, werd het eerder geïntroduceerde risico van de onterecht als veilig te boek staande en probleemloos uitgeefbare granaten in stand werd gehouden.

Onze commissie is van opvatting dat door het hoofd sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) werd nagelaten het Munitiebedrijf, in het bijzonder medewerkers Kwaliteitsbewaking, er actief op te wijzen dat was gekozen voor een reactief systeem van kwaliteitsbewaking en dat meldingen uit het gebruik extra aandacht verdienden omdat de granaat weliswaar als veilig te boek stond maar dat mogelijk niet was. Ook werd door het hoofd sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) nagelaten erop te sturen dat het behandelen van meldingen met bijzondere aandacht en op integrale wijze had moeten plaatsvinden.

⁵⁵⁸ Defensie Munitiebedrijf, *Meldingenoverzicht* met daarin onder meer de beschrijving van het incident, het lotnummer, de beslissing, motivatie en actie n.a.v. de melding.

Onze commissie beschouwt het handelen van het hoofd sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) als te passief. Van hem had, gegeven het feit dat hij wist met welke restproblemen de granaten door hem waren vrijgegeven, mogen worden verwacht dat hij actief zou sturen op het gebruik van meldingen om de veiligheid van de granaat te bewaken. Dat zou immers in overeenstemming zijn geweest met zijn keuze voor een reactief systeem van kwaliteitsbewaking. Dat hij dat naliet te doen beschouwt onze commissie als individueel nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen 3.2: Het nalaten van uit missies retour gekomen granaten te beproeven en het onterecht toekennen van kwaliteitsklassen aan retourmunitie

Van de bijna 4.000 granaten die tussen 2009 en 2011 uit missie-omstandigheden terugkwamen werd een reglementair percentage steekproefsgewijs geïnspecteerd. Aan twee retourgranaten werd de kwalificatie 'onbruikbaar' gegeven omdat er oxidatie werd aangetroffen op de buis en de veiligheidsklep. Daarbij werd het vermoeden geuit dat de granaten onderhevig waren geweest aan zwaardere klimatologische omstandigheden dan de rest. De betreffende granaten werden vernietigd.

Onze commissie heeft niet kunnen vaststellen dat naar aanleiding van deze constatering werd besloten nader onderzoek te doen. Het had volgens onze commissie voor de hand gelegen het geuite vermoeden in verband te brengen met de onduidelijkheid over de temperatuurgrenzen waarbinnen de granaten konden worden opgeslagen, getransporteerd en gebruikt. Maar die onduidelijkheid werd niet actief onder de aandacht van het Munitiebedrijf gebracht.

Bij meerdere retourpartijen werd geen deelpartij voor beproeving gereedgezet. Dat gebeurde zonder toelichting. Volgens het voorschrift had alle retour gekomen munitie in kwaliteitsklasse 28 geplaatst moeten worden, 'onbruikbaar retour missiegebied'.⁵⁵⁹ Eenmaal geplaatst in 28 mocht de munitie nog maximaal een jaar worden gebruikt voor opleiden, trainen en oefenen. Tegen de voorschriften in werd een deel van een retourzending in kwaliteitsklasse 12, 'bruikbaar beschadigd' geplaatst.⁵⁶⁰ Later gebeurde dat nog een keer en ondertussen was van de andere partij de kwaliteitsklasse omgezet naar 11 'bruikbaar onbeschadigd'.

Van de retour gekomen munitie, die overigens later niet naar Mali is verstuurd, werd niets ter beproeving klaargezet. Het niet beproeven en

559 Defensie Materieel Organisatie (2008, 29 september). *Handboek Kwaliteitsbewaking van Munitie (HB 9-200)* [intern document], p. 36-52. Het voorschrift geeft aan dat na plaatsen in kwaliteitsklasse 28 de munitie nog een jaar gebruikt mag worden voor schietoefeningen op het ASK, het ISK of de schietserie. Overigens is hetzelfde gebeurd met 116 stuks retour gekomen 81 mm granaten.

560 Defensie Materieel Organisatie (2011, 24 maart). *Inspectieformulier rapportnummer 136/209/2011* [intern document].

onterecht uitgeven als bruikbare munitie was een onderling versterkende inbreuk op het kwaliteitsmanagement van de granaat. Dat geldt ook voor het aan retour gekomen munitie toekennen van kwaliteitsklassen die niet toegekend mocht worden. Ook met dat handelen overtraden zij de regels.

Onze commissie concludeert dat door de uit Afghanistan en Tsjaad retour gekomen granaten niet te beproeven werd afgeweken van de regels. En alhoewel het risico als zodanig niet actief bij het Munitiebedrijf werd aangedragen, werd daardoor een kans gemist om een beeld van de kwaliteit en veiligheid van de granaat te krijgen, gegeven de onbekendheid van de temperatuurinwerking bij opslag, transport en gebruik in het bijzonder en het eerder geïntroduceerde risico van de onterecht als veilig te boek staande en probleemloos uitgeefbare granaten in het algemeen.

Onze commissie beschouwt het nalaten de uit missies retour gekomen granaten te beproeven en het onterecht toekennen van kwaliteitsklassen als individueel nalatig handelen in risicoperspectief van de functionarissen die bij het behandelen van retournunitie betrokken waren en van functionarissen Kwaliteitsbewaking. Zij legden de regels terzijde door retournunitie stelselmatig niet te beproeven terwijl dat wel had moeten.

Handelen 3.3: Het nalaten alsnog een proces in gang te zetten om het volledige zicht te krijgen op de kwaliteit en veiligheid van de granaat.

Na de vrijgave van de munitie en nadat de missie in Afghanistan was beëindigd bestond er ten aanzien van de granaat nog steeds een onacceptabele situatie. Het enkele feit dat de granaat was vrijgegeven en in WMS Klasse V was geregistreerd, deed daaraan niet af. Waar de administratieve inboeking in WMS Klasse V dat gegeven verhulde, moest het het hoofd van de sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) bekend zijn. Onze commissie is dan ook van oordeel dat het (meermaals) overtreden van de norm moest worden rechtgezet. In de eerste plaats om de kwaliteit en veiligheid van de granaat zeker te stellen, maar ook om te voorkomen dat het risico dat aan de granaat kleefde zich in de toekomst als ongeluk zou manifesteren.

Waar in het voorgaande door ons werd geoordeeld dat een serieus omgaan met meldingen en een reglementair beproeven van de retournunitie daaraan konden bijdragen, had er alsnog gezorgd moeten worden voor het naleven van de vereiste normen en regelgeving in de vorm van een TIPO, springstofkwalificatie en typeclassificatie. De enige manier om dat te bewerkstelligen was door het probleem, dat overduidelijk geen 'eenmalig karakter' had open en bloot op tafel te leggen. Dat gebeurde niet.

Onze commissie concludeert dat het niet alsnog in gang zetten van een proces om het volledige zicht te krijgen op de kwaliteit en veiligheid van de granaat het bestaande risico van onveiligheid ten onrechte en onnodig in stand hield. Onnodig, omdat er geen dwingende aanleiding was daarvoor

geen tijd te nemen. Er was in die jaren na de missie in Afghanistan geen bijzondere behoefte aan het gebruik van de mortier. Sterker nog, zelfs als dat wel het geval zou zijn geweest had besloten kunnen worden de granaat voor uitgifte te blokkeren. De krijgsmacht was er niet van afhankelijk. De enige reden om dit niet te doen kon zijn dat het mortier om operationele redenen blijvend inzetbaar in de bewapening moest zijn opgenomen tot het moment dat het zou zijn vervangen, een proces dat inmiddels was gestart maar traag verliep. Een dergelijke afweging had in de ogen van onze commissie transparant op tafel moeten worden gelegd en tot een helder besluit moeten leiden. Dat gebeurde niet.

Onze commissie is van opvatting dat is nagelaten het veiligheidsprobleem met de onterecht als uitgeefbaar geregistreerde granaat alsnog te articuleren, de vraag te stellen de partij te blokkeren voor verder gebruik en hem alsnog in aanmerking te brengen voor een springstofkwalificatie en typeclassificatie op basis van een alsnog te completeren TIPO; 'beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald'. Dit is niet gebeurd en onze commissie beschouwt dat als individueel nalatig handelen in risicoperspectief van het hoofd van de sectie Munitie, de normsteller.

3.3.2 De context van het risicogerelateerd handelen

Een regulier wapensysteem

De verwerving en verstrekking van de granaten kenmerkten zich door druk om tijdig te leveren, in verband met de behoeftestelling voor gebruik in Afghanistan. In de kwaliteitsbewaking na de vrijgave was die druk er niet meer. De granaten waren al verstrekt voor Afghanistan. Maar er was ook een deel van de granaten niet naar Afghanistan gegaan en er kwamen granaten uit Afghanistan terug. Doordat de voorraad in WMS Klasse V met de kwaliteitsklasse 'bruikbaar' was ingeboekt was de granaat voor vele andere doeleinden inzetbaar. De levenscyclusbeschrijving gaf aan dat de granaat bestemd was voor Afghanistan en het Korps Mariniers.⁵⁶¹ Maar de granaat kreeg ook andere bestemmingen. Het mortier ging mee naar Tsjaad en was na de missie Afghanistan ook bij het KCT in gebruik.⁵⁶² Na 1 augustus 2010 werden er tot mei 2016 nog bijna 9.000 granaten verstuurd ten behoeve van "niet logistiek ondersteunde activiteiten in het buitenland".⁵⁶³ Het merendeel van deze granaten was bestemd voor het Korps Mariniers. Vanaf 2010 werden granaten verstrekt aan het KCT,

561 Defensie Materieel Organisatie, Landsystemen, Afdeling Wapensystemen en Munitie, Sectie Munitie (2006, 23 augustus). *Levenscyclusbeschrijving CTG 60 mm High Explosive for mortar HB* [intern document].

562 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden]. Het valt niet uit te sluiten dat de granaten ook elders buiten Nederland zijn gebruikt. Uitgiftecodes suggereren dat, maar er is geen sluitend bewijs dat dat het geval was.

563 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden].

zowel voor op 'de schietbaan', als voor andere activiteiten waaronder in het buitenland.⁵⁶⁴ Het commandomortier werd beschouwd als een regulier wapensysteem voor zowel commando's als mariniers. Bijgevolg werd in die periode de voorraad granaten voortdurend aangesproken voor gebruik. Er vond automatische verstrekking uit voorraad plaats omdat de voorraad in WMS Klasse V met de kwaliteitsklasse 'bruikbaar' was ingeboekt.

Voortbestaan van achterstanden in typeclassificatie

Het probleem van het ontbreken van veel typeclassificaties, bij vele van de bijna 500 munitiesoorten die het ministerie van Defensie in gebruik had, was in 2006 bekend. Het werd in maart 2006 in de DMO-raad besproken.⁵⁶⁵ Vier maanden later bracht het hoofd van de sectie Munitie de verschillende munitiesoorten en bijbehorende (ontbrekende) documentatie en informatie als schaduwadministratie in een Exceldocument in beeld.⁵⁶⁶ Uit dit document blijkt niet alleen het probleem van de ontbrekende typeclassificaties. De kolommen 'periodiek onderhoud' en 'periodieke inspectie' waren (op een enkele uitzondering na) leeg gelaten. Er leek in structurele zin een grote achterstand in het uitvoeren van periodiek onderhoud en periodieke inspecties te zijn.⁵⁶⁷

Behalve deze ogenschijnlijke achterstand was er het probleem dat de typeclassificatieprocedure niet kon worden doorlopen door het wegvallen van het IKOM en MCGS. Het duurde vier jaar voordat dit probleem werd opgelost, toen de DVGS en STC werden opgericht. Het duurde vervolgens vijf jaar voordat de regelgeving met betrekking tot de typeclassificatie, de MP 40-22, werd aangepast.⁵⁶⁸ In 2011 constateerde de STC dat maar van een zeer beperkt aantal artikelen een typeclassificatiedocument was afgegeven.

Op de vraag of dat betekende dat de artikelen ongeschikt en onveilig voor gebruik waren en of er sprake was van een onveilige situatie, constateerde de STC dat dit niet het geval was. Het probleem werd niet als een veiligheidsprobleem gedefinieerd, maar als een gebrek aan aantoonbaar bewijs dat de munitie geschikt en veilig voor gebruik was en dat het ministerie van Defensie niet voldeed aan haar eigen regelgeving. Vervolgens werd geredeneerd dat veel van de aangekochte munitie al in

564 Bron: *Archiefbestanden WarehouseManagementSysteem* (z.d.) [interne bestanden].

565 Bron: Defensie Materieel Organisatie (2006, 26 oktober). *Verslag DMO-Raad 3 oktober 2006* [intern document].

566 Bron: Excelbestand *FW 60 mm (1310-50-000-0724)* [intern document]. Het document is voor het laatst gewijzigd op 1 september 2011.

567 Onze commissie heeft echter geen bewijs kunnen vinden dat dit het geval was. Het enkele feit dat er kolommen in een Excelsheet niet waren ingevuld is immers geen bewijs. Maar onze commissie sluit niet uit dat er nauwelijks PO's en PI's werden uitgevoerd.

568 Ministerie van Defensie (2014). *MP40-22: Voorschrift betreffende het typeclassificeren van munitie* [op 14 mei gepubliceerd in de Staatscourant (nr. 14765)].

andere landen volop was beproefd en vrijgegeven voor gebruik, maar dat er geen typeclassificatiedocument was.⁵⁶⁹ Alhoewel werd afgesproken het probleem aan te kaarten bij de directeur Beleid DMO en in de vergadering van de DVGS, gebeurde dat blijkens de verslagen niet. Het probleem werd in 2011 gelaten voor wat het was.

Opeenvolgende reorganisaties, bezuinigingen en taakstellingen

Na de vorming van de DMO in 2005 en het overhevelen van taken en afdelingen van de krijgsmachtdelen daarnaartoe, werd de DMO-organisatie in 2008, 2010 en 2012/2013 gereorganiseerd. Dat leidde onder meer tot het verplaatsen van onderdelen tussen de verschillende directies binnen de DMO: de sectie Munitie ging in 2008 van de DMO-directie Projecten en Verwerving naar de Directie Wapensystemen en werd bij de reorganisatie van 2012 (met als begindatum nieuwe eenheid 1 november 2013) toegevoegd aan het Munitiebedrijf. Bij laatstgenoemde reorganisatie werd de afdeling Ketenlogistiek opgeheven en is er een nieuwe afdeling Luchtverdediging en Ketenlogistiek ontstaan.⁵⁷⁰ Het Munitiebedrijf verplaatste in 2008 met de bovengeschiedte directie Landelijk Bevoorradingsbedrijf van de Directie Wapensystemen en Bedrijven naar de (nieuwe) directie Logistieke Bedrijven en in 2010 (niet meer onder het Landelijk Bevoorradingsbedrijf) naar de directie Materieellogistiek. En ook binnen het Munitiebedrijf werd op genoemde tijdstippen gereorganiseerd en werden taken en onderdelen verplaatst. Het Munitiebedrijf was zodoende meermaals onderwerp van reorganisatie maar moest in deze periode de winkel openhouden en blijven leveren.

De reorganisaties na 2010 gingen gepaard met een taakstelling oplopend tot één miljard euro op de Defensiebegroting.⁵⁷¹ De invulling van die taakstelling werd in eerste instantie gezocht door minder uitgaven aan staven, bedrijfsvoering en logistieke ondersteuning, wat leidde tot opnieuw bezuinigen bij de DMO en dus capaciteitsvermindering. Het leidde onder meer ook tot het verdwijnen van een eigen directie beleid bij de DMO en dus tot het verdwijnen van de directeur Beleid DMO, die tot dan toe voorzitter was van de Defensie Veiligheidsraad Gevaarlijke Stoffen (DVGS). De functionaris die verantwoordelijk was voor het vaststellen van typeclassificaties verdween van het toneel. Het gat dat eerder was

569 Verslag van de vergadering van de Subcommissie Typeclassificatie (2011, 28 juni). *Agendapunt 2* [intern document].

570 De reorganisatie van de DMO werd in 2012 gepland en in 2013 geïmplementeerd.

571 Minister van Defensie (2011, 8 april). *Beleidsbrief Defensie: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* [Kamerbrief].

gerepareerd was terug; het proces van typeclassificatie, voor zover het al liep, stakte daardoor.

3.3.3 Individueel verwijtbaar handelen

Onze commissie heeft drie afzonderlijke evidente bijdragen aan het ontstaan van het door ons geïdentificeerde aanmerkelijk risico 3 beoordeeld als nalatig handelen. Diverse direct betrokken functionarissen droegen bij aan het bereiken van het kantelmoment. Het gaat hier om een moment waarop door eenieder mocht worden vertrouwd op de kwaliteit en veiligheid van het munitie-artikel, terwijl in feite een aanmerkelijk risico bestond ten aanzien van opslag, transport of gebruik van de betreffende granaten. Vanaf dat moment had moeten kunnen worden vertrouwd op de afwezigheid van een dergelijk risico.

Onze beoordeling van eventueel nalatig handelen laat zich leiden door de vraag of van de betrokken functionaris, gegeven zijn (haar) risicogerelateerd handelen, ander gedrag verwacht had mogen worden op basis van professionele normen en autoriteit. De vraag of het als nalatig beoordeelde handelen ook verwijtbaar handelen inhield wordt geleid door de vraag of de functionaris, gelet op de context waarbinnen het handelen plaatsvond (in alle redelijkheid) anders had kunnen handelen.

Verwijtbaar handelen bij aanmerkelijk risico (kantelmoment) 3: het moment waarop werd nagelaten om, gegeven de omstandigheid dat de missies in Afghanistan en Tsjaad waren beëindigd, ten aanzien van de uitgeefbare status van de granaat te interveniëren omwille van gevaaruitsluiting.

Onze commissie koos ervoor het handelen dat leidde naar kantelmoment 2 niet te betrekken bij de chain of events dat het handelen tot aan kantelmoment 1 kenmerkte. De reden daarvoor was dat er een duidelijke cesuur lag tussen het feitelijk introduceren van risico's voor de inzet van de granaat in Afghanistan (de chain of events) en het tekenen voor vrijgave van de granaat na de introductie van die risico's. Tegen die achtergrond vindt onze commissie het logisch het handelen dat bij kantelmoment 3 onmiskenbaar verband hield met het tekenen voor vrijgave wel als samenhangende gebeurtenis te beoordelen. Het gaat daarbij om het handelen zoals genoemd onder 3.1. en 3.3., respectievelijk het niet actief sturen op het gebruik van meldingen om de veiligheid van de granaat te bewaken, gegeven de keuze voor het hanteren van (slechts) een reactief systeem van kwaliteitsbewaking van de granaat en het nalaten alsnog een proces in gang te zetten om het volledige zicht te krijgen op de kwaliteit en veiligheid van de granaat. Ten aanzien van beide beoordeelde wij het

handelen van het hoofd sectie Munitie (in zijn rol als normsteller) als nalatig handelen in risicoperspectief.

Omdat wij dit onmiskenbaar verband signaleren betrekken wij, in het verlengde van onze eerdere beoordeling van een mogelijk verwijtbaar handelen van het hoofd sectie Munitie (in zijn rol als normsteller), ook bij dit kantelmoment het feit dat hij werd geacht te handelen en te beslissen in een disproportioneel groot bereik van verantwoordelijkheid. De functionaris had in de ogen van onze commissie dus ook ten aanzien van dit handelen moeten worden behoed voor het nalatig handelen in risicoperspectief waarvan volgens onze commissie sprake was (zie ook ons eerder gebruikt argument op dit punt bij kantelmoment 2).

Onze commissie is om die reden van opvatting dat het hoofd van de sectie Munitie niet in staat moest worden geacht de effecten van zijn handelen te kunnen overzien. Hij had wellicht anders moeten handelen, maar onze commissie vermoedt dat hij niet in alle redelijkheid anders had kunnen handelen. Daarbij moet (wederom) worden opgemerkt dat, ondanks de bereidwilligheid van het hoofd van de sectie Munitie om met onze commissie in gesprek te gaan over zijn handelen en de omstandigheden waaronder dit plaatsvond, hij hiertoe vanwege gezondheidsredenen niet meer in staat was. Omdat onze commissie niet heeft kunnen vaststellen of hij inderdaad in alle redelijkheid niet anders had kunnen handelen, komen wij niet toe aan het beoordelen van zijn individueel nalatig handelen (als verwijtbaar).

Verwijtbaar handelen bij 3.2: Het nalaten van uit missies retour gekomen granaten te beproeven en het onterecht toekennen van kwaliteitsklassen aan retourmunitie

Het door ons in risicoperspectief beoordeelde nalatig handelen onder 3.2. zien wij wel als een eigenstandig handelen. Er is voor onze commissie geen aanleiding dit handelen te betrekken bij het verband dat hierboven werdesignaleerd. Onze commissie heeft evenwel niet kunnen vaststellen welke functionarissen direct betrokken waren bij het voornoemd niet verwijtbaar en verwijtbaar handelen. Daarmee is het niet mogelijk om de specifieke context of persoonlijke omstandigheden mee te wegen en komt onze commissie niet toe aan een beoordeling van individueel verwijtbaar handelen.

3.4 Periode 3: Inzet van de granaten in Mali

3.4.1 Individueel nalatig handelen

Inleiding

In de aanloop naar en gedurende de inzet van de granaten in Mali vond handelen plaats dat volgens onze commissie evident bijdroeg aan de introductie, vergroting of instandhouding van één aanmerkelijk risico, tevens kantelmoment. Op dat moment mocht door eenieder, in het bijzonder de mensen werkzaam bij en voor de SOLTG, worden vertrouwd op de kwaliteit en veiligheid van het munitie-artikel, terwijl in feite een aanmerkelijk risico bestond ten aanzien van opslag, transport en gebruik van de betreffende granaten. Hieronder benoemen wij het door ons geïdentificeerde vierde aanmerkelijk risico (kantelmoment) en geven wij aan welke functionarissen direct betrokken waren bij de totstandkoming ervan. Vervolgens geven wij aan welk handelen welk risico teweegbracht en beoordelen wij het handelen.

Geïdentificeerd aanmerkelijk risico (kantelmoment)

Het aanmerkelijk risico in deze periode deed zich voor op het moment dat de munitie in Kidal in een A1-temperaturomgeving lag, ongeconditioneerd en zonder formeel munitiebeheer, terwijl er aan de granaat onveiligheden kleefden. Dit gebeurde in de omstandigheid dat vanwege divers risicogerelateerd handelen in de aanloop naar Mali er bij aanvang van de missie veiligheidsrisico's kleefden.⁵⁷²

Handelen in de aanloop naar aanmerkelijk risico (kantelmoment) 4: het moment dat de munitie in Kidal in een A1-temperaturomgeving lag, ongeconditioneerd en zonder formeel munitiebeheer, terwijl er aan de granaat onveiligheden kleefden.

572 Naar wij nu weten verkeerde de granaat in een nog gevaarlijker risico-omstandigheid dan destijds werd vermoed. Dat had ermee te maken dat de fabrikant op 1 januari 2007 in zijn Material Safety Data Sheet, een formeel document, had verklaard dat de granaat, mits in de organieke verpakking onaangeroerd gebleven, niet kon worden gebruikt ('handling and storage') bij een temperatuur die lager was dan -35°C en hoger dan 30°C. Ook kon het product instabiel worden bij temperaturen hoger dan 50°C. Deze temperatuurgrenzen waren niet bekend omdat men, na initieel bij de verwerving meermaals te hebben aangedrongen op het afgeven van het MSDS van de fabrikant, erin berustte dat het niet werd afgegeven. Dit onbekende gegeven, waarvan niemand zich in de aanloop naar en ten tijde van de missie Mali bewust was omdat men het MSDS niet had verkregen, vergrootte het risico op een ongeval bij zowel gebruik als transport en ongeconditioneerde opslag van de granaat.

Betrokken functionarissen

Bij het handelen dat evident heeft bijgedragen aan aanmerkelijk risico (kantelmoment) 4 waren diverse functionarissen van verschillende organisatieonderdelen betrokken. Deze paragraaf geeft een overzicht van de direct betrokken functionarissen en hun belangrijkste, voor het ontstaan van dit aanmerkelijk risico (kantelmoment) verantwoordelijkheden en taken.

De CDS was verantwoordelijk voor de planning, voorbereiding, bevelvoering, en de uitvoering van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali. De uitvoering hiervan was belegd bij de DOPS. De directeur DOPS was de hoogst leidinggevende verantwoordelijk functionaris. Hij stuurde de missie vanuit Nederland aan namens de CDS en hij werd geacht de input van diverse Defensie-actoren, waarvan sommigen niet onder de CDS maar onder de SG ressorteerden, te coördineren en bij elkaar te brengen. Voor het materiële aspect beschikte hij over een afdeling J4, geleid door het Hoofd J4. Binnen de DOPS coördineerde J4 onder andere het strategisch transport en de materiële instandhouding.

In Mali was er een Joint Support Detachment (JSD). Het JSD beheerde de munitievoorraden. Binnen het JSD waren onder meer een Missie S4 en een Klasse V-beheerder ingedeeld. De Klasse V-beheerder was verantwoordelijk voor het munitiebeheer voor de missie: het in voorraad houden, de opslag, de uitgifte en inname en de administratie ervan. Materiële behoeften werden gezien door de commandant van het JSD (Missie S4), die bij afdeling J4 van de DOPS een aanvraag kon doen voor uitbreiding of vermindering van materieel.

Het JSD functioneerde op rotatiebasis; alle functionarissen verbleven er tijdelijk en functioneerden op basis van aangereikte laatst bekende kennis en doorlopende aanwijzingen aangaande de werkwijzen. De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van dat systeem lag bij de DOPS, immers namens de CDS de uitvoerder van de missie.

Vanuit het Munitiebedrijf was de sectie Ketenlogistiek en Munitie, ressorterend onder de afdeling Luchtverdediging en Ketenlogistiek, direct betrokken bij het beschikbaar stellen van de munitie voor de missie in Mali. Binnen deze sectie hadden verschillende functionarissen een verantwoordelijkheid. Kwaliteitsbewaking binnen het bureau Ketenregie, geleid door een bureauhoofd, bewaakte de kwaliteit van de aan de missie te verstrekken munitie en handelde gebruikersmeldingen over kwaliteitsproblemen met verstrekte munitie af. Bureauhoofden binnen de sectie Ketenlogistiek en Munitie legden verantwoording af aan het hoofd van deze sectie.

De tijdens rotaties in Mali aanwezige munitietechnici hadden de taak om tijdens de hand-over/take-over (HOTO) munitie te inspecteren. Indien nodig konden zij, in overleg met de sectie Ketenlogistiek en Munitie, de

kwaliteitsklasse aanpassen. Ook konden zij afgekeurde munitie laten vernietigen. Munitietechnische specifieke opdrachten kwamen vanuit de sectie Ketenlogistiek en Munitie. Ook adviseerde deze sectie de in Gao geplaatste munitiebeheerders over beheer en opslag. Tijdens hun werkbezoek vielen de munitietechnici onder de verantwoordelijkheid van de commandant van het JSD.

Handelen 4.1: Het opnemen van het mortier in de bewapening van SOLTG, inbegrepen de bijbehorende munitie.

In de aanloop naar de missie werd een militair advies uitgebracht. Dat advies vermeldde dat de klimatologische omstandigheden in het missiegebied risico's vormden voor de kwaliteit van de munitie. Opgemerkt werd dat gedurende de fact-finding missie was gebleken dat "het klimaat en het terrein zware eisen stelt aan mens en materieel".⁵⁷³ Het Munitiebedrijf bepaalde voorafgaand aan de missie de uitgangspunten voor het toewijzen van munitie en de condities waaronder de munitie moest worden opgeslagen in Mali. Om de kwaliteit van de munitie te kunnen garanderen adviseerde het Munitiebedrijf alle munitie geconditioneerd op te slaan, waarbij zowel temperatuur als luchtvochtigheid moest kunnen worden beheerst. Ook moesten er voldoende munitiebeheerders aanwezig zijn.

Op het moment dat de behoefte voor het 60 mm mortier en bijbehorende munitie werd gesteld, was het munitie-artikel in WMS Klasse V beschikbaar in een uitgeefbare klasse. Sinds de formele vrijgave in 2009 konden de granaten via het WMS worden verstrekt. De aanmerkelijke risico's zoals beschreven in de eerdere kantelmomenten, waren in de aanloop naar de missie buiten zicht. Op het moment dat moest worden besloten het mortier met daarbij behorende munitie in de bewapening van de SOLTG op te nemen was er, tenzij specifiek gearticuleerd, geen aanleiding een rode kaart te trekken.

Het Hoofd Productbureau (in zijn rol als normsteller) hield een Excel-overzicht bij van alle munitie-artikelen in beheer.⁵⁷⁴ Hij kon daarmee het gehele munitie-assortiment in één oogopslag overzien; het WMS gaf die mogelijkheid niet omdat niet alle relevante data in WMS konden worden geregistreerd. In dat overzicht stond bij de betreffende granaten dat deze geschikt waren voor klimaatzone A1. Dit is de klimaatzone waarin de hoogste temperaturen kunnen voorkomen: tot +49°C tijdens gebruik en tot +71°C in opslag. Het noorden van Mali, waaronder Kidal, moest worden beschouwd als klimaatzone A1. Het zuiden van Mali, waaronder Bamako, als

573 Directie Operaties (2013, 17 oktober). *Militair advies over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan de missie MINUSMA in Mali*. Ministerie van Defensie, p.20. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2024/02/07/besluit-op-woo-verzoek-over-besluitvorming-tot-deelname-vn-missie-minusma-en-vormgeven-nederlandse-militaire-bijdrage>.

574 Het Hoofd Productbureau is de voormalig functionaris Hoofd van de sectie Munitie in periode 1 en 2.

klimaatzone A2. Gao, waar de munitie zou worden opgeslagen, lag op de grens van A2 en A1.

In het overzicht van het Hoofd Productbureau is de voormalig functionaris Hoofd van de sectie Munitie in periode 1 en 2. was eveneens bij de betreffende granaten een maximale opslag- en gebruikstemperatuur van +63°C aangegeven. Dit was ook de temperatuur die in een A2 klimaatomgeving in opslagcondities kon worden bereikt (in een A1-omgeving was dat +71°C). De Excelregistratie was een niet gevalideerde bepaling, die verder reikte dan de in de ABWM-beproeving gebruikte temperaturen. Maar zij kwam overeen met de bepaling in de levenscyclusbeschrijving, een vraagstuk dat wij eerder behandelden. Afgaand op het Exceloverzicht mochten de granaten dus worden gebruikt in klimaatzone A1 maar daar niet ongeconditioneerd worden opgeslagen. Ongeconditioneerde opslag in Bamako behoorde op basis van het Exceloverzicht tot de mogelijkheden, maar in Gao weer niet. Dat lag op de grens van A1/A2. Het Munitiebedrijf adviseerde alle munitie geconditioneerd op te slaan, dus ook deze granaten.

Onze commissie stelt vast dat er, gegeven de voorhanden kennis bij de gereedstellende instantie, het advies van het Munitiebedrijf en de uitgeefbare status van de granaten in WMS Klasse V geen aanleiding was het mortier niet in de bewapening van SOLTG op te nemen. De commandant Landstrijdkrachten en de directeur DOPS hadden geen aanleiding het meenemen van dit specifieke munitie-artikel, de 60 mm mortiergranaat, ter discussie te stellen. Het individueel handelen van de commandant Landstrijdkrachten en de directeur DOPS beoordeelt onze commissie daarom ook niet als nalatig handelen in risicoperspectief.

Handelen 4.2: Het nalaten met autoriteit te wijzen op de risico's van veroudering van munitie-artikelen toen bleek dat in structureel opzicht zou worden afgeweken van het advies munitie geconditioneerd op te slaan

De munitie voor de missie in Mali zou worden opgeslagen in het munitiecomplex in Kamp Castor in Mali. Dat het kamp mogelijk bij aanvang van de missie nog niet volledig gereed zou zijn, was als tijdelijke situatie geaccepteerd door de directeur DOPS. Vóór het eerste munitietransport bleek inderdaad dat het munitiecomplex nog niet gereed was.

Nadat de eerste munitie in Mali was aangekomen, bleken bestelde containers ongeschikt voor munitieopslag. Het waren koelcontainers waarbij in één van de containers al een laag schimmel aanwezig was. Bovendien zou het aanwezige koelsysteem mogelijk een ontstekingsbron kunnen vormen.⁵⁷⁵ Daarnaast konden de temperatuur en luchtvochtigheid niet adequaat worden gereguleerd, waardoor er van geconditioneerde opslag

⁵⁷⁵ Het MSDS schreef voor dat de munitie opgeslagen moest worden vrij van mogelijke ontstekingsbronnen.

geen sprake kon zijn.⁵⁷⁶ Ook was er onvoldoende elektriciteit aanwezig om de volgens de behoeftestelling achttien benodigde geconditioneerde containers van stroom te voorzien. Tegelijk was er onvoldoende ruimte zoveel munitiecontainers te situeren.

Op enig moment in de missie werd duidelijk dat in elk geval op korte termijn geen situatie zou worden bereikt dat alle munitie geconditioneerd zou kunnen worden opgeslagen. Met die wetenschap werden besluiten genomen om een zo veilig mogelijke situatie te bereiken. De aanvoer van minder grote aantallen munitie naar Mali was zo'n maatregel, alsook het ter plaatse vernietigen van munitie die retourneerde uit een combat load. Op verzoek van het JSD selecteerde het Munitiebedrijf een aantal munitie-artikelen dat in elk geval geconditioneerd moest worden opslagen. De 60 mm mortiergranaten, waarvan de veronderstelde maximale opslagtemperatuur +63°C was, hoorden hier niet bij. Ondertussen bleef men aandringen op een volledig geconditioneerde situatie.

Naar de mening van onze commissie had het Munitiebedrijf het scenario van een structurele ongeconditioneerde opslagsituatie moeten voorleggen, in het bijzonder de consequenties daarvan voor het verouderingsproces van de munitie. Munitie zou, tenzij geconditioneerd opgeslagen, immers drie keer zo snel verouderen en oudere munitie heeft een groter risico op kwaliteitsproblemen zoals weigeraars, blindgangers en vroegspringers.⁵⁷⁷

Permanente ongeconditioneerde blootstelling in deze omstandigheden zou ertoe leiden dat munitie-artikelen sneller zouden verouderen, dus ook de 60 mm granaat. Oftewel, de granaat zou als gevolg van een bespoedigde veroudering eerder het einde van zijn levensduur bereiken, met alle risico's van dien. Deze professionele overweging bij een niet onwaarschijnlijk scenario werd, ondanks dat het handboek kwaliteitsbewaking daarvoor normen stelde, nooit als scenario ingebracht. Bijgevolg kwam een voorschriftmatige toepassing van de verouderingsnorm als veiligheidsbevorderende maatregel nooit in beeld.

Voor de granaten had het wel toepassen van de verouderingsnorm ertoe geleid dat de hele partij einde zomer 2015 geblokkeerd had moeten worden. De granaten zouden immers, afhankelijk van hun precieze levensduur per LOT, ten laatste op 31 december 2017 expireren. De partij 60 mm granaten van het LOT-nummer betrokken bij het ongeval kwam in 2014 in drie batches in Mali aan, op 24 en 29 augustus en op 18 september, en werden nooit geconditioneerd opgeslagen. Met toepassing van de

576 Het Munitiebedrijf had geadviseerd dat munitie geconditioneerd moest worden opgeslagen. Koelcontainers waren niet geschikt voor de opslag.

577 Defensie Materieel Organisatie (2008, 29 september). *Handboek kwaliteitsbewaking van munitie (HB 9-200)* [intern document]: "Indien het missiegebied in klimaatgebied A1 valt en er geen geconditioneerde opslag wordt toegepast, zal de veroudering ongeveer 3x zo snel gaan als in Nederland." In het vervolg van de tekst wordt hiernaar verwezen als "de verouderingsnorm".

verouderingsnorm zouden de granaten niet nog drie jaar kunnen worden gebruikt, maar slechts maximaal 1 jaar na aankomst.

Het gebrek aan geconditioneerde opslagcapaciteit werd ook binnen het Munitiebedrijf met de commandant van het Munitiebedrijf gedeeld. In een weekbrief van eind oktober 2014 uitte de commandant zijn "grote zorgen".⁵⁷⁸ Deze zorgen werden echter geen kracht bijgezet. Dat had volgens onze commissie gemoeten, gezien de structureel ogende problemen om de munitie geconditioneerd op te slaan. De meest normatieve en gezagvolle argument dat de commandant van het Munitiebedrijf daartoe kon hanteren was het verouderingsscenario. Maar hij liet na dit scenario bij de bij het JSD en de DOPS met autoriteit onder de aandacht te brengen in te brengen. Voor de 60 mm granaat had dat impliciet tot gevolg dat het bestaande maar onbekende risico van een onveilige en niet goed werkzame granaat in stand werd gehouden en vergroot.

Onze commissie is van oordeel dat het Munitiebedrijf, in het bijzonder de commandant van het Munitiebedrijf, meer had moeten doen dan het blijven aandringen op een volledig geconditioneerde situatie. Van hem had mogen worden verwacht dat hij krachtig had blijven aandringen op geconditioneerde opslag en dit aandringen kracht bij zou zetten door de DOPS te wijzen op het significante veiligheidsrisico dat veroudering met zich mee bracht. Men had hier de normen uit het handboek voor kwaliteitsbewaking aan de orde moeten stellen en zich nadrukkelijker als autoriteit op het gebied van munitieveiligheid moeten laten gelden.⁵⁷⁹

Om deze reden beoordeelt onze commissie het nalaten met autoriteit te wijzen op de risico's van veroudering van munitie-artikelen toen bleek dat in structureel opzicht zou worden afgeweken van het advies munitie geconditioneerd op te slaan, als individueel nalatig handelen in risicoperspectief van de commandant van het Munitiebedrijf.

Handelen 4.3: Het nalaten de munitieveiligheid in Mali, in het bijzonder in de FOB Kidal, adequaat te organiseren, inbegrepen het beheer (inclusief opslag) van de 60 mm granaten

Op enig moment, al vroeg in de missie, werden granaten meegegeven als combat load voor het optreden in Kidal. In Kidal werd gewerkt vanuit een

⁵⁷⁸ Commandant Munitiebedrijf (2014, 1 november). *Weekbrief 44 DMunB* [e-mail].

⁵⁷⁹ In het Handboek HB 9-200 staat hierover "DMB/Kwaliteitsbewaking heeft de verantwoordelijkheid om de kwaliteitsklassen en expiratedatums in het WMS klasse V up-to-date te houden, zodat alleen veilige en bruikbare munitie aan de gebruikende eenheden verstrekt kan worden" (paragraaf 4.4) en "Per missie wordt door DMB/Kwaliteitsbewaking bekeken in welk klimaatgebied het missiegebied valt volgens STANAG 2895. [...] Indien het missiegebied in klimaatgebied A2 valt en er geen geconditioneerde opslag wordt toegepast, zal de veroudering ongeveer 3x zo snel gaan als in Nederland. [...] totdat betere cijfers beschikbaar zijn, zal met de genoemde cijfers gewerkt moeten worden" (paragraaf 8.1).

forward operating base (FOB) die langzaamaan het karakter kreeg van een permanente post. Er werd weliswaar op de post geroteerd, maar er bleef materiaal en munitie op de post achter. Munitie moest officieel na elke rotatie worden ingeleverd bij de munitiebeheerder en ter plaatse door munitietechnici tijdens de HOTO worden geïnspecteerd. Zo nodig werd het vernietigd of werd het kwaliteitslabel aangepast.

Echter, in de praktijk bleef er bij zowel de tussentijdse aflossing als bij rotaties munitie in Kidal achter. Er bouwde zich een ('zwarte') voorraad op: munitie die niet werd geretourneerd naar Gao maar in eigen voorraad werd gehouden op het kamp. De aan de eenheid uitgegeven, niet verschoten munitie bleef daardoor langer opgeslagen onder temperaturen boven de maximale temperatuurgrenzen. Het veiligheidsrisico dat zich al in Gao manifesteerde, deed zich daarom in ernstiger mate in Kidal voor, immers een A1-klimaatomgeving. Er was in Kidal een onduidelijke en in potentie gevaarlijke situatie van voorraadbeheer ontstaan. In geconditioneerde opslag was niet voorzien. Voorraadbeheer moest in de praktijk worden uitgevoerd door daarvoor niet gekwalificeerde militairen.

In december 2015 en april 2016 nam SOLTG het initiatief om Kidal door de munitietechnici van het MTO te laten bezoeken. Tijdens deze bezoeken constateerden de munitietechnici tekortkomingen in de munitieopslag. Zij gaven de 'beheerder' in Kidal als actiepoint mee de munitieopslag te verbeteren. De direct betrokken functionarissen van zowel de SOLTG als het JSD waren afhankelijk van de goedkeuring van de directeur DOPS om adequate opslagvoorzieningen te mogen aanbrengen. Er werden aanvragen voor aanpassing gedaan, maar deze werden door de DOPS in de praktijk niet gehonoreerd.

Onze commissie constateert dat dit het gevolg was van het gegeven dat de basis Kidal formeel geen permanente status had en ook niet zou krijgen. Deze formeel niet-permanente status werd in gesprekken door meerdere geïnterviewden benoemd. Het bewijs ervoor blijkt uit de voorbereiding van de minister op het debat in oktober 2017. In het voorbereidingsdocument werd de minister door haar staf meegegeven desgevraagd te antwoorden dat er in Kidal geen sprake was van permanente aanwezigheid en dat de DOPS opdracht, noch toestemming had gegeven munitie op te slaan in Kidal vanwege de status van de aanwezigheid in Kidal. Ook luiden de voorbereide Q&A's voor de minister dat de verzoeken uit 2015 en 2016 om die reden niet werden gehonoreerd, in de veronderstelling dat de munitie uit Kidal werd teruggenomen naar Gao.⁵⁸⁰

Laatstgenoemde uitspraak draagt de premisse in zich dat de opslagcondities in Gao wél in orde waren. Dat was niet het geval. Onze commissie stelt vast dat van een structurele geconditioneerde opslag in

⁵⁸⁰ Ministerie van Defensie (2017, september). QA's v7 [intern document ter voorbereiding op het debat van 3 oktober 2017].

Gao nooit sprake was. Nadat pogingen daartoe om verschillende redenen op niets uitliepen, liet men de situatie van onvolkomen conditionering voor wat het was. DOPS berustte gaandeweg in het niet bereiken van een situatie waarin men in Gao over voldoende werkende geconditioneerde containers beschikte om daarin alle munitie op te slaan.

Om die reden vindt onze commissie dat het geadviseerde verweer uit 2017 zich baseerde op een drogreden. De DOPS liet stelselmatig na te realiseren wat in Mali gewenst was: geconditioneerde opslag voor alle munitie.

Onze commissie beseft dat het wel structureel verbeteren van de opslagsituaties in Kidal zou hebben betekend dat de FOB Kidal als vaste basis zou zijn erkend. Maar door de status van Kidal niet ter discussie te stellen accepteerde de DOPS bewust dat in Kidal (evident een A1-klimaat) de munitieveiligheid in het algemeen en die van de granaten als onderdeel daarvan in het geding was. Men liet de situatie van een in wezen onacceptabele munitieopslag in stand om de status van de FOB niet te compromitteren. Onze commissie vindt dat zodoende het risico van onveilige opslag bewust bij de gebruiker werd gelaten, in de omstandigheid dat de granaten in Kidal voortdurend in een A1-klimaatomgeving verkeerden.

Het is niet aan onze commissie om een opvatting te hebben over de status van Kidal. Dat neemt niet weg dat de DOPS een keuze had. Of aldaar de opslag verbeteren, of erop toezien dat alle munitie volgens de regels terugroteerde naar Gao. Voor zover de DOPS de niet toegestane permanente opslagsituatie waarnam, had de DOPS daarop terstond moeten interveniëren. Een en ander had overigens betekend dat de opslagcondities in Gao op orde moesten zijn, wat niet het geval was.

Onze commissie beoordeelt, gezien de opvatting van het ministerie van Defensie over de status van de aanwezigheid in Kidal, het nalaten de munitieveiligheid in Kidal adequaat te organiseren als individueel nalatig handelen in risicoperspectief van de directeur DOPS.

Naschrift: het moment dat het mortierongeval zich voltrok

Als op de dag van de schietoefening SOLTG en de mortieristen de granaat gebruiken is er in het beheer en bij de opslag van de granaat al heel veel niet volgens de regels verlopen. Hij had nooit voor de duur van tien jaar als uitgeefbaar in WMS klasse V mogen worden geregistreerd. Hij had, net als andere munitie, nooit gedurende langere tijd ongeconditioneerd mogen worden opgeslagen in Gao en Kidal. De kwaliteit en veiligheid van de granaat was na de aanschaf voortdurend in het geding geweest en in

feite werd de kans op een veilig gebruik, transport en opslag van de granaat ernstig gereduceerd door hem in Mali op te slaan zoals dat werd gedaan.

De mensen die betrokken waren bij de schietoefening wisten niet dat zij werkten in de context van 'an accident waiting to happen'. In die situatie werd een vuurtje klaargelegd voor gebruik door militairen die erop mochten vertrouwen dat er met de granaat niets aan de hand was. Zij deden dat in de verwachting dat na het ruimen van de blindganger de schietoefening weer snel zou worden hervat. Dat vanwege een quadongeval de pauze aanzienlijk langer duurde dan gedacht, was onvoorzien. In die omstandigheid had het klaargelegde vuurtje op enig moment moeten worden afgedekt om zonneinstraling tegen te gaan. Onze commissie heeft ervoor gekozen dit niet verder te onderzoeken.

3.4.2 De context van het risicogelateerd handelen

De missie in Mali was in menig opzicht een uitdagende missie. De klimatologische omstandigheden waaronder de missie moest worden uitgevoerd vroegen veel van het personeel en het materieel. Deze bijzondere omstandigheid was bij aanvang van de missie als risico ingeschat. Ook de lange aanvoerlijnen werden als risico geïdentificeerd. Beide omstandigheden hadden betekenis voor het munitiebeheer en de munitieveiligheid. In de 'risk management sheets' bij het militair advies werd al gerapporteerd over het relevante risico van "een verkorte levensduur van munitie door de klimatologische omstandigheden". Bovendien werd tijdens een afstemmingsvergadering Minusma van 6 februari 2014 besproken door functionarissen van onder meer de DOPS, het CLAS en de DMO dat er geen munitie retour zou komen omdat de kwaliteit van de munitie vanwege de klimatologische omstandigheden niet kon worden gegarandeerd.⁵⁸¹

Het was dus in brede kring bekend dat het munitiebeheer in Mali een uitdagende zou zijn en dat tal van maatregelen nodig zouden zijn om de munitie veilig te kunnen gebruiken, transporteren en opslaan. Dergelijke maatregelen waren ook voorzien. Er moest een munitiecomplex komen op een locatie waar het beheer goed kon worden geregeld en alle munitie moest geconditioneerd in containers worden opgeslagen. Als belangrijk uitgangspunt voor het toewijzen van munitie werd bepaald dat de munitie minimaal een expiratedatum had van 31 december 2015, de kwaliteitsklasse 11 had en dat altijd de batch gestuurd werd van de op dat moment nieuwste beschikbare vrije voorraad.^{582,583} Een belangrijk element van conditionering

581 Functionaris Staf CLAS (2014, 6 februari). *FW: Kopie van 20140204 MALI aptn def (2).xlsx* 1851

[e-mail]. De e-mail heeft ontvangers binnen CLAS, het Munitiebedrijf en DOPS. In deze e-mail staat een actiepuntenlijst, die volgt uit de afstemmingsvergadering.

582 Pagina 75 van de MSLI (2014, 24 april).

583 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 15 september). *Geleverde munitie aan MINUSMA en geteste temperaturen* [e-mail].

was dat in de container zowel de temperatuur als de luchtvochtigheid kon worden gereguleerd en beheerst, waarbij de temperatuur onder de 40°C zou blijven. Daarenboven zou de container onder een zeil of tent geplaatst moeten worden.⁵⁸⁴

In zijn 'Operationele Aanwijzing' van begin 2014 accepteerde de directeur DOPS dat 'de accommodatie' nog niet volledig gereed zou zijn op het moment dat de Nederlandse bijdrage op 1 mei 2014 'operationeel FOC' zou zijn. Dat het munitiecomplex nog niet gereed was, werd al duidelijk voordat de eerste munitie naar Mali werd verzonden. Nadat de eerste munitie in Mali was aangekomen, bleken de speciaal daartoe bestelde containers ongeschikt voor (geconditioneerde) munitieopslag. De 60 mm granaten, die allemaal in de zomer van 2014 in Mali aankwamen, werden in Gao in een zeecontainer ongeconditioneerd opgeslagen. Granaten die werden uitgegeven aan SOLTG werden, wanneer die werden meegenomen naar Kidal, daar eveneens opgeslagen in een zeecontainer totdat ze werden verbruikt. Onze commissie heeft geconstateerd dat de granaten gedurende de gehele periode zowel in Gao als in Kidal ongeconditioneerd opgeslagen zijn geweest.

Wat bij aanvang was bedacht bleek in de praktijk zeer lastig uitvoerbaar. Gedurende de missie manifesteerden zich tal van logistiek-gerelateerde problemen. Het begon, wat betreft het munitiebeheer, allemaal toen bleek dat een misverstand over het type te bestellen munitieopslagcontainer leidde tot een verkeerde bestelling. In plaats van geconditioneerde containers werden koelcontainers besteld. Dit leidde tot het niet kunnen realiseren van een volledig gereede accommodatie en tot het gebruik van de containers voor andere doeleinden dan munitieopslag.

Maar er waren ook andere grote problemen. De missie had te maken met beperkte ruimte om het munitiecomplex in Gao te kunnen opbouwen, met lange en langdurige aanvoerlijnen om eventueel nieuwe containers in Mali te krijgen en met de uitdaging een grote hoeveelheid aangevraagde maar niet verbruikte munitie op te slaan. Dat gold ook voor de 60 mm granaten. Daarom werden na half september 2014 geen nieuwe 60 mm granaten meer opgevoerd.

Daar kwam in de loop van 2015 nog bij dat afgekeurde munitie niet meer vernietigd kon worden in de buurt van Gao. Een logistieke oplossing die werd gekozen was het minder, maar frequenter opvoeren van munitie, zodat munitie sneller verbruikt werd en niet hoefde te worden opgeslagen of achteraf te worden vernietigd. Dit leidde tot een grotere werklast bij het Munitiebedrijf, die dit argument ook aangaf bij het benadrukken van een noodzaak tot meer geconditioneerde opslag in het voorjaar van 2015.

584 Functionaris Munitiebedrijf (2014, 9 januari). *Munitiecontainers (type: geconditioneerd)* MINUSMA [e-mail]; CLAS – Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen (2014, 14 januari). *Aanvraag tot behoeftevervulling (ATB), recordnummer: 13785* [intern document].

Het leidde allemaal tot een situatie waarin vooral werd getracht het ontstane opslagprobleem beetje bij beetje te verbeteren, hoofdzakelijk door het beleid ten aanzien van munitieopvoer en munitierotatie aan te passen aan de omstandigheden, al dan niet naar aanleiding van tijdens de missie opgedaan verbeterd inzicht. Zo'n verbeterd inzicht was dat maar 50% van de munitie behoefde te worden opgeslagen omdat de andere 50% als combat load werd aangemerkt. Ook bleek dat niet alle bedachte munitiehoeveelheden benodigd waren, maar slechts een derde deel daarvan. Al deze maatregelen ten spijt, werd echter nooit de gewenste volledig geconditioneerde opslag van de munitie bereikt; het munitiecomplex zoals bedoeld en geadviseerd kwam nooit volledig van de grond.

Het beheer ter plaatse vroeg vanwege de logistieke uitdagingen om directe aansturing, terwijl daarvoor de capaciteit en de bevoegdheden niet aan de missie waren toebedeeld. Het beheer ter plaatse gebeurde in een rotatiesysteem waarbij kennis en doorlopende actielijnen verloren gingen. De feitenreconstructie zet een aantal voorbeelden uiteen waaruit blijkt dat dat het geval was. De logistieke uitdaging was enorm en de organisatie van het munitiebeheer bleef achter de feiten aanlopen.

De verantwoordelijkheid voor de munitieveiligheid in brede zin was verdeeld belegd. Voor een deel lag die bij het Munitiebedrijf (de advisering over opslag en ondersteuning tijdens rotaties), voor een deel bij de DOPS (de opslag- en beheervoorzieningen tijdens de missie) en voor een deel bij het JSD en de missie 4, waaronder ook de munitiebeheerders vielen (voor de opslag, het beheer en de uitgifte ter plaatse). Onze commissie heeft vastgesteld dat er verschillende opvattingen zijn over de vraag wie nu precies verantwoordelijk was voor de kwaliteit van de munitie in algemene zin en meer in het bijzonder voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de munitie tijdens de missie. De verantwoordelijkheden voor kwaliteitsbeheersing lagen niet in één hand. Voor zover bijgevolg een strakke leiding een gesynchroniseerd en geïntegreerd handelen had moeten bewerkstelligen, gebeurde dat niet. Het enkele feit dat de commandant van het Munitiebedrijf aangaf geen zicht te hebben op de voortgang van de leverantie van de geconditioneerde opslag en ook geen inzicht te hebben in de relevante situatierapporten uit het missiegebied spreekt boekdelen. Dat dit niet uniek was voor de missie in Mali blijkt uit de zorg die de commandant ook uitsprak over tekortschietende opslagvoorzieningen in een ander missiegebied. Onze commissie heeft een spanningsveld geconstateerd tussen de adviserende en normstellende rol van het Munitiebedrijf inzake munitieveiligheid en het gebrek aan autoriteit om adequate opslagvoorzieningen gerealiseerd te krijgen.

Door de munitietechnici die in Mali ondersteuning leverden tijdens hand-over-take-over momenten werd meermaals aangegeven dat de munitieopslag, eerst alleen in Gao en later ook in Kidal, niet voldeed. Hun bevindingen werden ter plaatse gedeeld met de munitiebeheerders

en functionarissen van het JSD, en achteraf gerapporteerd. De situatie verbeterde nooit structureel.

Wat betreft een structurele verbetering was er een verschil in de beheersituatie in Gao en Kidal. Bovenstaand contextbeeld gaat over het algemene munitiebeheer dat in Gao gesitueerd was. Voor Kidal gold feitelijk geen beheersituatie omdat de munitie aan SOLTG was uitgegeven. Het was een combat load die verschoten kon worden en waarvoor geen opslag georganiseerd was en die volgens procedures weer moest worden ingeleverd in Gao, waardoor wederopneming in het beheer zou plaatsvinden. Maar op deze op zich eenvoudige regel en procedure werd niet gestuurd. Het was dus niet verwonderlijk dat er in Kidal opslagproblemen waren. De opslag- en beheersituatie die de jure niet bestond maar de facto wel, werd overgelaten aan SOLTG die dat zo goed mogelijk probeerde te doen, maar ook een welbegrepen belang had in het permanent kunnen beschikken over munitie.

Per saldo liet de context van het munitiebeheer in Mali zich kenmerken door een voortdurend achter de feiten aanlopen, een diffuse aansturing van het beheer en een onvermogen om het in korte tijd adequaat te organiseren. Dat gold voor alle munitie, niet alleen voor de 60 mm granaten. Waar het in Gao al niet lukte om tot verbetering te komen en risico's bestonden, waren de risico's in Kidal nog groter. De munitievoorraad, die daar wel degelijk bestond, was uit beeld en werd opgeslagen, getransporteerd en gebruikt onder klimatologische omstandigheden die de munitie nog zwaarder belastten dan in Gao.

3.4.3 Individueel verwijtbaar handelen

Verwijtbaar handelen bij 4.2: Het nalaten met autoriteit te wijzen op de risico's van veroudering van munitie-artikelen toen bleek dat in structureel opzicht zou worden afgeweken van het advies munitie geconditioneerd op te slaan

De vraag is of de commandant van het Munitiebedrijf in alle redelijkheid anders had kunnen en moeten handelen door een stringenter pleidooi voor geconditioneerde munitieopslag, op zijn gezag ondersteund door en gebouwd op een verouderingsscenario? Was zijn handelen, in alle redelijkheid, verwijtbaar?

Onze commissie kan zich voorstellen dat hij in het licht van de ingewikkelde context waarin hij moest handelen, waarin verantwoordelijkheden verdeeld en diffuus waren belegd, niet is toegekomen aan het slaan met de vuist op tafel dat het dwingend wijzen op de risico's van veroudering feitelijk inhield.

De commandant van het Munitiebedrijf had in de ogen van onze commissie tijdens missies feitelijk een gemarginaliseerde positie als munitieautoriteit.

Onze commissie kan zich bovendien voorstellen dat hij niet heeft overwogen met autoriteit te wijzen op de risico's van veroudering van munitie-artikelen omdat zo'n advies verstreckende operationele consequenties zou hebben gehad. Het moeten opvolgen van het verouderingsadvies zou van betekenis zijn geweest voor het militair-operationeel vermogen van de Nederlandse inbreng in de missie omdat munitie mogelijk had moeten worden geblokkeerd voor gebruik.

Om genoemde redenen beoordeelt onze commissie het nalaten met autoriteit te wijzen op de risico's van veroudering van munitie-artikelen toen bleek dat in structureel opzicht zou worden afgeweken van het advies munitie geconditioneerd op te slaan niet als individueel verwijtbaar handelen in risicoperspectief.

Verwijtbaar handelen bij 4.3: Het nalaten de munitieveiligheid in Mali, in het bijzonder in de FOB Kidal, adequaat te organiseren, inbegrepen het beheer (inclusief opslag) van de 60 mm granaten

Onze commissie concludeert dat het in alle redelijkheid voorstelbaar is dat de directeur DOPS de status van de FOB Kidal moest laten voor wat hij was, namelijk een niet permanent ingerichte post. Dat neemt in onze ogen niet weg dat, ongeacht welke overweging daaraan ten grondslag lag, de munitieveiligheid nooit ten koste had mogen gaan van zo'n besluit. De directeur DOPS en zijn stafofficieren, hadden anders kunnen handelen door langs welke weg dan ook de munitieveiligheid in Kidal, nota bene een A1-klimaatomstandigheid, te organiseren. Dat nalatig handelen, waarbij het beheersen van de munitieveiligheid bij SOLTG werd gelaten, beoordeelt onze commissie als verwijtbaar.

Hoofdstuk 4 Slotbeschouwing

4.1 Nalatig en verwijtbaar handelen in risicoperspectief

Onze commissie is ingesteld om de onderzoeksvraag te beantwoorden of er sprake is geweest van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali, en zo ja, in hoeverre en op welke wijze dat het geval was. Wij hebben deze onderzoeksvraag vanuit risicoperspectief onderzocht en beantwoord. Wij stelden vast dat er sprake was van zowel individueel nalatig als individueel verwijtbaar handelen dat in risicoperspectief heeft bijgedragen aan het kunnen ontstaan van het ongeval.

Wij beoordeelden, verdeeld over vier aanmerkelijke risico's (kantelmomenten), veertienmaal een individueel handelen dat in onze optiek een evidente bijdrage leverde aan de introductie, het vergroten of het in stand houden van een aanmerkelijk risico. Op één uitzondering na beoordeelden wij dat individueel handelen als nalatig. Onze commissie beoordeelde het door ons vastgestelde individueel nalatig handelen éénmaal als verwijtbaar handelen. Dit betrof handelen binnen de DOPS, in de verantwoordelijkheidslijn van de CDS. Daarnaast vond verwijtbaar handelen plaats bij de leiding van de DMO, in de verantwoordelijkheidslijn van de SG. Met dat beoordelen en vaststellen, opgenomen in hoofdstuk 3, is onze onderzoeksvraag beantwoord.

Wij kozen ervoor alle relevante handelingen die in risicoperspectief hebben bijgedragen aan het kunnen ontstaan van het ongeval in kaart te brengen en te beoordelen. Wij wilden zodoende voor het ministerie van Defensie en de nabestaanden zo goed mogelijk duidelijk maken hoe de opeenvolgende risico's waren ontstaan. Met het verschaffen van die duidelijkheid krijgt het ministerie van Defensie, als lerende organisatie, een beeld van hoe risico's rond munitieveilgheid onterecht kunnen worden genegeerd, terzijde kunnen worden geschoven of uit zicht kunnen verdwijnen. En met onze aanpak hopen wij de nabestaanden het inzicht te geven waar zij al lange tijd om vroegen.

4.2 Accident waiting to happen

Het mortierongeluk vond plaats in 2016, toen in een 60 mm mortier een granaat ontplofte die bijna tien jaar eerder via de Amerikaanse overheid was gekocht bij een Bulgaarse fabrikant. Naar het oordeel van onze commissie was dit ongeluk een '*accident waiting to happen*'. Met de aankoop en ingebruikname van de partij werden meerdere veiligheidsrisico's geaccepteerd, die maakten dat enig ongeluk zo goed als onafwendbaar was. De zeer beperkte loopveiligheid presenteerde

een direct veiligheidsrisico, evenals het inadequate mechanisme voor transportveiligheid. De enkelvoudige beveiliging van de schokbuis voldeed niet aan de NAVO-norm en was inherent onveilig. De onderliggende risico's van de zichtbare aanwezigheid van roest op de granaatlichamen werd genegeerd.

Tegen de regels in, zonder te zijn typegeclassificeerd en terwijl cruciale informatie over temperatuurlimieten voor gebruik en opslag ontbrak, werd de partij granaten vrijgegeven voor gebruik en voor een lange periode als uitgiftebaar in de munitievoorraad opgenomen. Het risico van een ongeluk was reëel, ver voordat een deel van de partij aangekochte granaten in Mali werd gebruikt. Dat het risico in enige mate werd verkleind door de uitvoering van een onderhoudsopdracht voorafgaande aan inzet in Afghanistan, doet daar in de ogen van onze commissie niet aan af.

Ondanks de aanwezigheid van veiligheidsrisico's werd niet besloten 'beter ten halve te keren dan ten hele te dwalen', door de granaat alsnog niet aan te kopen of naderhand alsnog te blokkeren voor gebruik. Dat had gekund, maar van die mogelijkheid werd geen gebruik gemaakt, in weerwil van veiligheidsmeldingen van gebruikers. Het veiligheidsrisico werd niet geadresseerd en daarmee werd het risico van een (vermijdbaar) ongeluk niet onder ogen gezien. Met de aanschaf, de vrijgave en de registratie van de partij als langdurig uit voorraad uitgiftebaar werd een operationeel munitieprobleem voor de TFU in Afghanistan opgelost, maar een langdurig munitieveiligheidsprobleem geïntroduceerd: een accident waiting to happen.

Onze commissie beschouwt deze gang van zaken, waarbij de munitieveiligheid ernstig in het geding kwam en de organisatie het zicht op de kwaliteit en veiligheid van munitie verloor, als ontoelaatbaar. Wij vinden dat dergelijke situaties niet mogen voorkomen. Kwaliteit en veiligheid van munitie zijn beide van het allerhoogste belang voor zowel de inzetbaarheid van de krijgsmacht als voor het vertrouwen van militairen in hun organisatie.

4.3 Topambtelijk leidinggeven

Alhoewel de onderzoeksvraag in hoofdstuk 3 beantwoord is, is het in de ogen van onze commissie logisch de munitieveiligheid tijdens de onderzoeksperiode ook te bezien in het perspectief van de topambtelijke verantwoordelijkheid. Wij vinden het relevant de vraag te stellen of de ambtelijk leidinggevende top, de SG en de CDS, aan te spreken is op het introduceren en in stand houden van de geconstateerde munitieveiligheidsrisico's, gegeven de context waarin het geconstateerde nalatig en verwijtbaar handelen kon plaatsvinden. Een context die zich liet kenmerken door het zich gelijktijdig voordoen van zowel missiedruk en missiedrang, als ook door een vanwege taakstellingen en reorganisaties gemankeerd organisatorisch vermogen. Die context was zodanig dwingend,

zo stelden wij vast, dat veel van het individueel nalatig handelen door onze commissie niet als verwijtbaar handelen is beoordeeld. Ofwel: deze functionarissen konden in deze context redelijkerwijs niet anders handelen dan het overschrijden van normen die bedoeld zijn om de munitieveiligheid te waarborgen.

Tegelijkertijd constateren wij dat er risico's waren op het gebied van munitieveiligheid. Deze risico's hadden moeten leiden tot signalen die uiteindelijk bij de ambtelijk leidinggevende top terecht hadden moeten komen. Dat is blijkbaar niet gebeurd, want zowel de SG, eindverantwoordelijk voor munitieveiligheid, als de CDS, eindverantwoordelijk voor de missie in Mali, gaven onze commissie aan deze signalen niet te hebben gehad. Dit is een zorgelijke constatering, zeker ook in het licht van het destijds geldende besturingsmodel van het ministerie van Defensie. Dat model was gebaseerd op opdrachtgerichte commandovoering, waarbij de eenheid de commandant op de hoogte houdt van de vorderingen.⁵⁸⁵ Vanzelfsprekend ligt er een verantwoordelijkheid bij diegenen die signalen hadden moeten afgeven. Maar ligt hier ook een actieve rol voor de topambtelijke leiding?

Deze vraag werd ons ingegeven door twee uitspraken. De ene is, dat onafhankelijk van elkaar twee voormalig CDS'en aan ons aangaven dat, als zij zouden hebben geweten dat de munitie niet was typegeclassificeerd, de munitie ook niet naar de door hen geleide missie zou zijn meegegaan. De andere is, dat een voormalig SG aangaf het vraagstuk van problematische munitieveiligheidsrisico's nooit op zijn bureau te hebben gekregen. Deze uitspraken geven ons aanleiding het vraagstuk van de verantwoordelijkheid van het zich topambtelijk vergewissen aan de orde te stellen.⁵⁸⁶

Moest de ambtelijk leidinggevende top van het ministerie van Defensie, de SG en de CDS, elk voor zich handelend binnen zijn eigen bereik van verantwoordelijkheid, zich actief over munitieveiligheid vergewissen? Onze commissie is van opvatting dat de topambtelijk leidinggevende verantwoordelijkheid ten aanzien van zaken die met leven en dood te maken hebben ten fundamentele vraag om zich actief te vergewissen. Dat geldt temeer in een situatie waarbij als gevolg van ingrijpende taakstellingen voortdurend gesneden werd in de organisatie en grote veranderingen plaatsvonden. Daar zijn de betreffende SG's en CDS op aan te spreken. Dat neemt niet weg dat de verschillende en opeenvolgende politiek verantwoordelijken hebben bijgedragen aan het ontstaan van de complexe context van missiedrang en organisatie-utholling waarin zij hun functie moesten vervullen.

⁵⁸⁵ Ministerie van Defensie (2013). *Besturen bij Defensie*.

⁵⁸⁶ Onze commissie gebruikt de term 'vergewissen' in de betekenis van kennisvergaring, en (voor zover het niet over bestuursorganen handelt) niet in de specifiekere betekenis die de rechtswetenschap geeft aan 'vergewissen' en/of de 'vergewisplicht'.

**Commissie
van onderzoek
mortierongeval Mali**

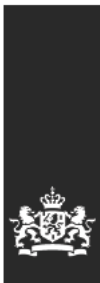
Bijlagen

Index bijlagen

- A. Kamerbrief bij instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali
- B. Instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali
- C. Onderzoeks- en gespreksprotocol
- D. Onderzoeksverantwoording
- E. Tabellen inzage en reactie

Bijlage A
Kamerbrief bij instellingsbesluit
commissie van onderzoek
mortierongeval Mali

de Voorzitter van de Tweede
Kamer der Staten-Generaal
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag



Ministerie van Defensie

Datum 10 februari 2023
Betreft Instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali

Ministerie van Defensie

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

Op 19 oktober 2022 heb ik, in reactie op schriftelijke vragen van het lid Van Dijk (SP), aangegeven een onafhankelijke commissie in te stellen om te onderzoeken of en hoe eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen dat heeft geleid tot het mortierongeval in Mali in 2016 kan worden vastgesteld en hier tevens opvolging aan te geven (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2022-2023, nr. 394). Daarbij gaf ik aan belang te hechten aan nader onderzoek naar dit noodlottige ongeval, om daarmee zoveel mogelijk van de vragen van de nabestaanden beantwoord te krijgen en om als Defensie nadere lering te trekken uit de aanloop naar en nasleep van dit ongeval. Tevens geef ik hiermee gehoor aan de wens van uw Kamer en de eerdere toezegging van mijn voorganger.

Onze referentie
BS2023002870

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

Over het voornemen om deze commissie in te stellen heb ik uitgebreid met uw Kamer van gedachten gewisseld tijdens het commissiedebat Veiligheid en Integriteit Defensie op 20 oktober 2022 (Kamerstuk 36 200 X nr. 19). Daar heb ik toegezegd de samenstelling en opdrachtverlening van de commissie zo snel als zorgvuldig mogelijk is met u te delen. Met deze brief bied ik het instellingsbesluit voor genoemde commissie aan. Dit besluit wordt tevens gepubliceerd in de Staatscourant.

De heer P.E.J. (Peter) den Oudsten is bereid gevonden op te treden als voorzitter van deze externe onafhankelijke commissie. De voorzitter heeft zelfstandig en onafhankelijk zijn commissie kunnen samenstellen. Hij heeft met de nabestaanden van de slachtoffers gesproken over de invulling van de taken van de commissie en de beoogde leden. De commissie bestaat, naast de voorzitter, uit de volgende leden:

- mr. C.A. Nooy
- prof. mr. H.J.B. Sackers
- prof. dr. P.L.J. Bos

De taken van de commissie zijn beschreven in artikel 2 van het bijgevoegde instellingsbesluit. Om deze taken uit te voeren en antwoord te geven op de vragen die daarmee samenhangen voert de commissie onafhankelijk en naar eigen inzicht onderzoek uit. Defensie zal hier volledige medewerking aan verlenen. Bij het onderzoek kan de commissie gebruik maken van eerder uitgevoerde onderzoeken, waaronder de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid waarvan het kabinet de conclusies en aanbevelingen heeft overgenomen (Kamerstuk 34 775 X nr. 7 en Kamerstuk 35 925 X nr. 92).

Tijdens het commissiedebat op 20 oktober 2022 is mij verzocht rekening te houden met de voorwaarden die op basis van artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aan onderzoek worden gesteld. Met de gekozen opzet voor het onderzoek worden deze in acht genomen. Ik heb met de commissievoorzitter besproken dat de familie actief betrokken zal worden,

uiteraard zonder daarbij afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de commissie.

Tijdens het genoemde commissiedebat is ook gesproken over de mogelijkheid om te horen onder ede. Het horen onder ede betreft een bevoegdheid die alleen kan worden ingezet bij bijvoorbeeld een strafrechtelijke procedure of bij een parlementaire enquête op basis van een wettelijke grondslag. Bij het instellen van een tijdelijke en onafhankelijke commissie – zoals deze – is dit niet het geval.

Gezien de aard en impact van het onderzoek staat zorgvuldigheid naar alle betrokkenen voorop. Ik zal er dan ook op toezien dat Defensie, naast het verlenen van volledige medewerking aan de onafhankelijke commissie, ook de werkgeversverantwoordelijkheid in acht neemt.

Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek of tussentijds indien hiertoe aanleiding is.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

drs. K.H. Ollongren

Bijlage B

Instellingsbesluit commissie van onderzoek mortierongeval Mali

Instellingsbesluit Commissie van onderzoek mortierongeval Mali

De Minister van Defensie;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Defensie;
- b. *commissie*: commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een externe onafhankelijke commissie belast met de taak bedoeld in het tweede lid.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. te onderzoeken of en hoe eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali kan worden vastgesteld;
 - b. indien individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen kan worden vastgesteld, te beoordelen in hoeverre en op welke wijze hiervan sprake is geweest;
 - c. te onderzoeken hoe binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming is verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali (commissie Van der Veer).
3. De commissie is bevoegd over deelonderwerpen van haar onderzoeksopdracht tussentijds te rapporteren.
4. De commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij daartoe bij de uitvoering van haar onderzoeksopdracht aanleiding ziet.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter.
2. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie onafhankelijk en onpartijdig uit.
3. De voorzitter wordt door de minister benoemd, de andere leden worden op voordracht van de voorzitter door de minister benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. De leden van de commissie kunnen (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) op voordracht van de voorzitter worden geschorst en ontslagen door

de minister. De voorzitter kan (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) worden geschorst en ontslagen door de minister.

Artikel 4. Leden

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. P.E.J. den Oudsten, tevens voorzitter;
- b. mr. C.A. Nooy;
- c. prof. mr. H.J.B. Sackers;
- d. prof. dr. P.L.J. Bos.

Artikel 5. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld voor de duur van het onderzoek.

Artikel 6. Ondersteuning

1. De commissie voorziet zelf in haar secretariaat.
2. De leden van het secretariaat zijn voor de uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoording schuldig aan (de voorzitter van) de commissie.
3. De leden van het secretariaat zijn tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.
4. De minister draagt, op verzoek van de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert en deelt dit met de minister. In dit protocol beschrijft zij in ieder geval;
 - a. hoe zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie en de rechten en plichten van betrokkenen worden geborgd;
 - b. op welke wijze zij betrokkenen informeert over hun rechten en plichten, waaronder het recht zich bij te laten staan door een raadsman;
 - c. welke waarborgen in acht worden genomen indien in het kader van het onderzoek als bedoeld in artikel 2, onder a, van dit besluit een gerechtvaardigd vermoeden ten aanzien van een individu ontstaat dat sprake is nalatig en/of verwijtbaar handelen;
 - d. hoe zij vertrouwelijke c.q. gerubriceerde/gemerkte informatie behandelt, opslaat, en verwerkt;
 - e. hoe in het kader van hoor en wederhoor bevindingen worden voorgelegd aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben;
 - f. de procedure die zij in gang zet indien tijdens de uitvoering van het onderzoek bij haar het vermoeden ontstaat dat mogelijk sprake is van strafbare feiten;
 - g. hoe zij haar door de minister verleende bevoegdheden zoals genoemd in artikel 8, leden 4 tot en met 6 zal uitoefenen.
 - h. hoe zij de nabestaanden en betrokkenen voorafgaand aan (deel)publicatie onder embargo informeert.

3. De commissie draagt zorg voor naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
4. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.
5. Omdat sprake is van een onderzoek dat door externen wordt verricht is de Aanwijzing Interne voorvalonderzoeken Defensie (SG-989) niet van toepassing.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen onderzoekscommissie

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het ministerie van Defensie verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft.
3. Ambtenaren van het ministerie van Defensie zijn gehouden om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen ook als hun mogelijk een (ernstig) disciplinair verwijt zou kunnen worden gemaakt, voor zover deze samenhangt met hun (huidige dan wel voormalige) ambtelijke taak en binnen de van toepassing zijnde wettelijke kaders, tenzij zij hiermee gedwongen zouden worden aan hun eigen strafrechtelijke vervolging mee te werken.
4. De commissie is gerechtigd in het kader van haar onderzoek kennis te nemen van gegevens die berusten bij het ministerie van Defensie, ongeacht de merking of rubricering. Een geheimhoudingsplicht ter zake, rustend op (voormalig) ambtenaren van het ministerie van Defensie vindt in dat geval ten overstaan van de commissie geen toepassing.
5. De commissie is gerechtigd in het kader van haar onderzoek algemeen toegankelijke plaatsen, alsmede die terreinen en gebouwen die onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen, te betreden voor zover zij dat dienstig acht voor haar onderzoek.
6. De commissie kan de minister verzoeken een onderzoek in te stellen naar het gebruik van dienst e-mail en telefonisch berichtenverkeer, indien en voor zover zij een dergelijk onderzoek noodzakelijk acht voor de uitvoering van haar onderzoekstaak.
7. De commissie maakt van zijn bevoegdheden in artikel 8 slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van haar taak nodig is.
8. Op de leden van de commissie, de secretaris, de overige leden van het onderzoeksteam en de andere personen die de commissie bijstaan rust een geheimhoudingsplicht met betrekking tot gemerkte en gerubriceerde gegevens als bedoeld in het vierde lid. De minister kan de commissie aanwijzingen geven hoe met deze gegevens om te gaan.
9. Zo nodig dienen de in het achtste lid van dit artikel genoemde personen een veiligheidsonderzoek te ondergaan.
10. De commissie zal zich verantwoorden over de aan haar geboden medewerking in het onderzoeksrapport.

Artikel 9. Vergoeding

Op de werkzaamheden van de voorzitter en de leden is het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing.

Artikel 10. Kosten van de onderzoekscommissie

1. De kosten van de commissie komen, op basis van een door de minister goedgekeurde begroting, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor huisvesting, de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning;
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid voor het laten verrichten van onderzoek, onverminderd de verantwoordelijkheid van Defensie als aanbestedende dienst;
 - c. de reiskosten voor binnenlandse reizen die worden vergoed op basis van voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen;
 - d. internationale reis- en verblijfkosten indien dit voor het onderzoek noodzakelijk is, conform de voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen;
 - e. de kosten voor oplevering van het rapport.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de minister aan. Deze bevat de kosten van de commissie. De uitgaven van de commissie worden vastgelegd in een financieel overzicht. Over het financieel overzicht stelt de ADR een accountantsverklaring op.

Artikel 11. Eindrapport

1. De commissie brengt een eindrapport uit aan de minister.
2. De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd tussentijds de door haar gewenste inlichtingen.

Artikel 12. Archiefbescheiden

1. Het archief van de onderzoekscommissie wordt na afloop van de werkzaamheden van de commissie overgebracht naar het archief van het ministerie van Defensie, Defensie Materieel Organisatie, Joint Informatievoorziening Commando, afdeling Informatiebeheer.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de vigerende archiefwet en -regelgeving en door de onderzoekscommissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover de onderzoekscommissie nadere afspraken maakt met het ministerie van Defensie, Defensie Materieel Organisatie, Joint Informatievoorziening Commando, afdeling Informatiebeheer.
3. De verplichtingen ter zake opslag, verwerking en vernietiging van gerubriceerde of gemerkte informatie worden in een separaat protocol vastgelegd.

Artikel 13. Vrijwaring

De Commissie, de leden van de Commissie en het secretariaat zijn zowel collectief als individueel gevrijwaard voor mogelijke claims van derden en financiële gevolgen met betrekking tot het uitvoeren van de opdracht onder artikel 2 van dit besluit, tenzij van hun zijde sprake is van opzet of grove schuld.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt ten aanzien van de artikelen 9 en 10 terug tot en met 1 december 2022 voor zover het gaat om voorbereidende werkzaamheden.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van onderzoek mortierongeval Mali.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

's-Gravenhage, 10 februari 2023

DE MINISTER VAN DEFENSIE

drs. K.H. Ollongren

Bijlage C

Onderzoeks- en gespreksprotocol

Onderzoeks- en gespreksprotocol

Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali

Gelet op het Besluit van de Minister van Defensie van 10 februari 2023, houdende instelling van de Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali (hierna: het Instellingsbesluit);

Overwegende dat volgens artikel 7 van het Instellingsbesluit de Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali (hierna: de commissie) haar eigen werkwijze vaststelt;

Overwegende dat de in artikel 8 van het Instellingsbesluit genoemde ambtenaren hun medewerking desgevraagd aan de commissie dienen te verlenen;

Overwegende dat de in artikel 2 van het Instellingsbesluit genoemde taak hierop mogelijk van invloed kan zijn;

Overwegende dat artikel 8, lid 5 van het Instellingsbesluit een geheimhoudingsplicht oplegt aan de leden van de commissie, het onderzoeksteam en de door de commissie ingeschakelde personen;

Besluit conform artikel 7 van het Instellingsbesluit, tot vaststelling van het onderstaande onderzoeks- en gespreksprotocol.

Begripsbepaling

- a) Commissie: de Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali (zie ook het Instellingsbesluit);
- b) Nabestaanden: de families van de twee bij het mortierongeval omgekomen militairen;
- c) Slachtoffers: (in ieder geval) de twee nog levende militairen die bij het ongeval ter plaatse aanwezig waren;
- d) Oriënterend gesprek: gesprek gericht op het verstrekken van informatie waarmee de commissie het onderzoek kan richten. Van een oriënterend gesprek wordt geen gespreksverslag gemaakt, wel aantekeningen;
- e) Formeel gesprek: gesprek gericht op het beantwoorden van onderzoeksvragen volgend uit artikel 2 van het Instellingsbesluit. Van een formeel gesprek wordt een gespreksverslag gemaakt;
- f) Gespreksverslag: schriftelijke weergave van een formeel gesprek dat ter verificatie wordt voorgelegd aan de gesprekspartner;
- g) Gesprekspartner: persoon of instantie waarmee een formeel gesprek wordt gevoerd;
- h) Betrokkenen:
 - a. personen en instanties die informatie aan de commissie hebben verstrekt, zoals bedoeld in artikel 1 van dit protocol;
 - b. personen en instanties die formeel gesprekspartner van de commissie zijn geweest, zoals bedoeld in artikel 3 van dit protocol.

Artikel 1. Informatieverzoeken

1. De commissie kan instanties en personen eigenstandig verzoeken om verstrekking van of inzage in informatie.
2. Bij een verzoek om verstrekking of inzage wordt een zo duidelijk mogelijke omschrijving gegeven van de gewenste informatie.
3. Aan een verzoek om verstrekking of inzage wordt in beginsel binnen tien werkdagen gevolg gegeven.
4. Bij het ter beschikking stellen van informatie aan de commissie vermeldt de verstrekker of op die informatie een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
5. Terstond na oplevering van het eindrapport wordt alle ter beschikking gestelde informatie aan de verstrekker geretourneerd en worden door ontvanger gemaakte kopieën vernietigd.
6. Verzoeken om verstrekking van of inzage in informatie die berust bij het ministerie van Defensie, worden door of namens de commissie gericht aan de contactpersoon bij het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie.

Artikel 2. Geheimhouding

1. Informatie die aan de commissie wordt verstrekt tijdens het onderzoek wordt door de commissie vertrouwelijk behandeld en wordt uitsluitend gebruikt voor de doeleinden van het onderzoek. De commissievoorzitter, commissieleden, de secretaris en de onderzoekers ondertekenen daartoe een Integriteits- en geheimhoudingsverklaring.
2. De functies van de commissievoorzitter en de commissieleden, evenals de secretaris en de onderzoekers die namens de commissie worden belast met het uitvoeren van het onderzoek en die toegang krijgen tot gerubriceerd materiaal, worden voor de duur van deze activiteiten conform het bepaalde in artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken aangewezen als vertrouwensfuncties A (zijnde functies waarbij kennis mag worden genomen van tot en met STG Zeer Geheim gerubriceerde informatie).
3. De Unit Veiligheidsonderzoeken van de AIVD voert het in lid 2 van dit artikel genoemde veiligheidsonderzoek uit voor het kunnen afgeven van de Verklaringen van Geen Bezwaar (VGB) die vereist zijn voor het vervullen van deze functies.
4. Het kennisnemen van informatie die nationaal dan wel door de NAVO of andere internationale organisaties is gerubriceerd, is alleen mogelijk voor personen die in opdracht van de commissie in het kader van dit onderzoek werkzaamheden uitvoeren en die beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar op basis van het veiligheidsonderzoek zoals bepaald in lid 2 van dit artikel.
5. Het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie houdt een overzicht bij van de door het ministerie van Defensie verstrekte of ter inzage gegeven informatie en het eventueel daarop van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.

6. Indien het geheimhoudingsregime daartoe noopt, worden – in afstemming met de steller van het desbetreffende document – aanvullende afspraken gemaakt omtrent de wijze waarop de commissie (delen van of passages uit) de informatie bij haar eindrapport voegt of daaruit citeert.
7. Indien de commissie informatie ontvangt van en over natuurlijke personen, ofwel persoonsgegevens, dan is de AVG van toepassing op de verwerking daarvan. De commissie is dan verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG. De grondslag voor de verwerking is artikel 6, lid 1 aanhef en onder f van de AVG (gerechtvaardigd belang).
8. De commissie betracht uiterste terughoudendheid bij het verwerken van persoonsgegevens: deze worden alleen verwerkt indien dit noodzakelijk is voor de doeleinden van het onderzoek door de commissie.

Artikel 3. Gesprekken en gespreksverslagen

1. De commissie kan personen uitnodigen voor een gesprek. Daarbij onderscheidt de commissie oriënterende en formele gesprekken.
2. In tegenstelling tot formele gesprekken worden van oriënterende gesprekken door de commissie geen verslagen gemaakt.
3. De uitnodiging voor een formeel gesprek is persoonlijk en geldt uitsluitend voor de beoogd gesprekspartner. De beoogd gesprekspartner heeft het recht zich te laten bijstaan.
4. De beoogd gesprekspartner wordt voorafgaand aan een formeel gesprek geïnformeerd waarover het gesprek zal gaan en ontvangt daarbij het Instellingsbesluit Commissie van onderzoek mortierongeval Mali en dit protocol.
5. Een formeel gesprek wordt in beginsel gevoerd door leden van de commissie. De commissie kan toestaan dat, naast de secretaris, beoogd gesprekspartner en degene die hem eventueel bijstaat, andere personen bij het gesprek aanwezig zijn en, indien gewenst, vragen stellen.
6. Van een formeel gesprek worden ten behoeve van de verslaglegging geluidsopnames gemaakt. Dit wordt bij aanvang van het gesprek gemeld, waarbij de beoogd gesprekspartner een eventueel bezwaar kenbaar kan maken. Geluidsopnames worden terstond na de oplevering van het eindrapport vernietigd.
7. Van een formeel gesprek wordt een gespreksverslag gemaakt dat in beginsel een zakelijke weergave van het besprokene bevat en slechts wordt gebruikt als informatiebron voor het onderzoek.
8. Het gespreksverslag wordt voorgelegd aan de gesprekspartner voor verbeteringen van feitelijke onjuistheden en relevante aanvullingen. De gesprekspartner kan daartoe binnen tien werkdagen wijzigingsvoorstellen doen.
9. Indien wijzigingsvoorstellen niet worden overgenomen worden deze als bijlage bij het gespreksverslag gevoegd.
10. De voorzitter stelt het gespreksverslag vast, waarna de gesprekspartner wordt voorzien van een kopie van het vastgestelde gespreksverslag.

11. De gespreksverslagen worden niet openbaargemaakt en maken geen onderdeel uit van het eindrapport. Gespreksverslagen worden terstond na de oplevering van het eindrapport vernietigd.
12. Van de beoogd gesprekspartner wordt medewerking aan het gesprek verwacht, waarbij openheid van zaken wordt gegeven en gestelde vragen naar waarheid worden beantwoord.
13. Beoogd gesprekspartner hoeft niet mee te werken aan een eigen strafrechtelijke veroordeling (het nemo tenetur-beginsel). De commissie attendeert de beoogd gesprekspartner hierop bij aanvang van het gesprek.
14. Als een beoogd gesprekspartner niet op de uitnodiging voor een gesprek ingaat, of daarop wel ingaat, maar geen gesprek voert en/of geen vragen beantwoordt, dan vermeldt de commissie dat in beginsel in haar verantwoording, bedoeld in artikel 6.
15. Het ministerie van Defensie heeft de commissie gevraagd in dit protocol op te nemen hoe zij omgaat met een eventueel vermoeden van mogelijk strafbare feiten. Bij een dergelijk vermoeden zal de commissie zich beraden op eventuele vervolgstappen. Lopende het onderzoek is daarbij de taak van de commissie leidend.

Artikel 4. Contact met nabestaanden en slachtoffers

1. De commissie informeert de nabestaanden en slachtoffers periodiek over de voortgang van het onderzoek.
2. De commissie geeft de nabestaanden en slachtoffers de gelegenheid om informatie te delen met de commissie.
3. De nabestaanden en slachtoffers ontvangen het eindrapport en een toelichting van de commissie vóór oplevering van het eindrapport, onder verklaring van geheimhouding.

Artikel 5. Hoor en wederhoor eindrapport

1. Vóór vaststelling van het eindrapport legt de commissie haar bevindingen ter controle op feitelijke onjuistheden en / of onduidelijkheden voor aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of daartegen in redelijkheid bedenkingen zouden kunnen hebben. De bevindingen worden voorgelegd met de verplichting tot geheimhouding.
2. Vóór vaststelling van het eindrapport legt de commissie citaten die zij, met inachtneming van artikel 2 lid 7 en artikel 2 lid 8, in het eindrapport wil opnemen voor aan de geciteerde, waarbij de geciteerde tevens voorzien wordt van de context waarin het desbetreffende citaat gebruikt wordt. De citaten met context worden voorgelegd met de verplichting tot geheimhouding.
3. De commissie geeft de in lid 1 en 2 bedoelde personen of instanties de gelegenheid binnen tien werkdagen te reageren op de voorgelegde bevindingen en/of citaten.

4. De commissie neemt de reacties van personen of instanties in beginsel op in het eindrapport en geeft daarbij aan of, en zo ja, op welke wijze de reactie is verwerkt in het eindrapport.

Artikel 6. Verantwoording

1. De commissie registreert de bronnen (documenten, contacten, en andere gegevensdragers) die bij het onderzoek zijn gebruikt.
2. De commissie stelt een beoordelingskader op, waarmee beoordeling navolgbaar tot stand kan komen.
3. De commissie legt verantwoording af over de opzet en uitvoering van haar onderzoek in (een bijlage bij) het eindrapport.

Artikel 7. Eindrapport

1. De commissie rapporteert over het onderzoek in een eindrapport.
2. De voorzitter van de commissie informeert de minister van Defensie, als opdrachtgever van de commissie, en de nabestaanden en slachtoffers, zoals bepaald in artikel 4 van dit protocol, over de aanstaande oplevering van het eindrapport.
3. De commissie levert het eindrapport op aan de minister van Defensie. Daarnaast ontvangen de nabestaanden en slachtoffers, zoals bepaald in artikel 4 van dit protocol, het eindrapport en een toelichting van de commissie, onder verklaring van geheimhouding.
4. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor (eventuele) openbaarmaking van het eindrapport.
5. In geval van openbaarmaking, informeert de minister van Defensie de voorzitter van de commissie uiterlijk één week voorafgaande aan een openbaarmaking over de datum en het tijdstip hiervan.
6. In geval van openbaarmaking, ontvangen gesprekspartners uiterlijk drie dagen voorafgaande aan de openbaarmaking van de commissie bericht over de datum en het tijdstip hiervan. Zij ontvangen twee uur voorafgaande aan de openbaarmaking, onder verklaring van geheimhouding, van de commissie een digitale versie van het eindrapport.
7. De commissie kan over het onderzoek in delen rapporteren. Voor deze deelrapporten gelden alle voor het eindrapport in dit protocol gestelde bepalingen.

's-Gravenhage, 22 juni 2023

De voorzitter van de Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali

P.E.J. den Oudsten

Bijlage D

Onderzoeksverantwoording

Inhoud

1.	Inleiding.	263
2.	Onderzoeksopdracht	263
3.	Commissie en secretariaat	264
4.	Aanpak onderzoek taak a en b	264
5.	Aanpak onderzoek taak c	272
6.	Slachtoffers en nabestaanden.	276
7.	Duur van het onderzoek	276
8.	Vertrouwelijkheid en archivering	277
9.	Aanbieding van het eindrapport.	277

1 Inleiding

De commissie van onderzoek Mortierongeval Mali (hierna: onze commissie) is ingesteld door de minister van Defensie op 10 februari 2023 (Stcrt. 2023, 5596). Onze commissie voerde twee onderzoeken uit, waarvan de bevindingen zijn weergegeven in twee deelrapporten, gebundeld in één eindrapport. Deze onderzoeksverantwoording geeft inzicht in de manier waarop onze commissie de onderzoeken heeft opgezet en uitgevoerd.

In paragraaf 2 worden de onderzoeksoopdrachten toegelicht, zoals geformuleerd in het instellingsbesluit. Paragraaf 3 gaat in op de samenstelling van onze commissie, het secretariaat en het onderzoeksteam. In paragrafen 4 en 5 wordt de onderzoeksaanpak van de twee onderzoeken beschreven, waaronder de onderzoeksvragen, onderzoeksperiode, wijze van dataverzameling, analyse en beoordeling en de totstandkoming van het rapport. Paragraaf 6 behandelt de positie van nabestaanden tijdens het onderzoek van onze commissie. In paragraaf 7 komt de duur van het onderzoek aan bod. Tot slot gaat paragraaf 8 in op de omgang met vertrouwelijkheid en de archivering van gegevens, en wordt in paragraaf 9 de aanbidding van het rapport aan de minister van Defensie beschreven.

2 Onderzoeksoopdracht

In het instellingsbesluit van de commissie van onderzoek Mortierongeval Mali (Stcrt. 2017, 5596) staat de taak van onze commissie omschreven:

- a. *te onderzoeken of en hoe eventueel individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali kan worden vastgesteld;*
- b. *indien individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen kan worden vastgesteld, te beoordelen in hoeverre en op welke wijze hiervan sprake is geweest;*
- c. *te onderzoeken hoe binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming is verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de Tijdelijke Commissie onderzoek naar geconstateerde tekortkomingen mortierongeval Mali (commissie-Van der Veer).*

3 Commissie en secretariaat

Onze commissie kent de volgende samenstelling:

P.E.J. (Peter) den Oudsten (voorzitter);

mr. C.A. (Kitty) Nooy;

prof. mr. H.J.B. (Henny) Sackers;

dr. P.L.J. (Peter) Bos.

Onze commissie heeft zich voor de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door een secretariaat. Drs. Kirsten van Schaardenburgh-Verhoeve en drs. Marcel Zandvliet vormden het secretariaat en ondersteunden onze commissie als secretaris-onderzoekers.

Onze commissie heeft zich daarnaast laten ondersteunen door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Dr. Jorren Scherpenisse en Laura Schröer MSc waren als onderzoekers betrokken. Daarnaast stond het onderzoek onder supervisie van prof.dr. Mark van Twist. Het CAOP voorzag onze commissie van benodigde voorzieningen en aanvullende ondersteuning.

4 Aanpak onderzoek taak a en b

Onze commissie hanteert in het onderzoek een risicobenadering. Kort gezegd, er is gekeken door welk individueel handelen risico's zijn geïntroduceerd, vergroot of in stand gehouden waardoor de kans op het ongeval is geïntroduceerd, vergroot of in stand gehouden. Daarbij vormden de werkwijzen die konden worden afgeleid uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het uitgangspunt voor onze analyse.¹

¹ Dit is gebaseerd op het uitgangspunt van de minister zoals uitgesproken tijdens het kamerdebat op 3 oktober 2017: "De OVV heeft uitgebreid onderzoek gedaan dan de Commissie van Onderzoek en heeft - dat heeft u kunnen lezen - met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid de technische toedracht van het voortijdig detoneren vastgesteld. De conclusies van de CvO, van het interne onderzoek, zijn daarmee eigenlijk ondergeschikt geraakt. Voor Defensie is het OVV-onderzoek daarmee leidend." In de Kamerbrief waarin de minister het instellingsbesluit van onze commissie mededeelt (2023, 10 februari) wordt hier tevens aan gerefereerd: "Bij het onderzoek kan de commissie gebruik maken van eerder uitgevoerde onderzoeken, waaronder de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid waarvan het kabinet de conclusies en aanbevelingen heeft overgenomen (Kamerstuk 34 775 X nr. 7 en Kamerstuk 35 925 X nr. 92)."

Een toelichting op de keuze voor en invulling van onze risicobenadering wordt gegeven in hoofdstuk 1 van deelrapport II.

Om, gegeven de ons opgedragen taak en met als uitgangspunt de conclusies van de OVV, vanuit risicobenadering tot een vaststelling en beoordeling van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen te komen, stelt onze commissie zich een centrale onderzoeksvraag:

Was er sprake van individueel nalatig en/of verwijtbaar handelen bij de werkwijzen die hebben geleid tot het mortierongeluk in Mali? Zo ja, in hoeverre en op welke wijze was dat het geval?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en bronnen. Informatie werd verzameld door middel van documentstudie, informatieve briefings, gesprekken met betrokkenen, en een expertmeeting. Om afspraken te maken over een zorgvuldige omgang met gesprekspartners van onze commissie en om de vertrouwelijkheid te waarborgen van vertrouwelijke schriftelijke informatie die onze commissie zou ontvangen voor de uitvoering van het onderzoek, heeft onze commissie een 'Onderzoeks- en gespreksprotocol (hierna: protocol) opgesteld (zie bijlage C). Hieronder volgt een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak.

4.1 Documentenstudie

Onze commissie heeft gebruik gemaakt van verschillende schriftelijke bronnen voor haar onderzoek:

1. **Onderzoeksrapporten in relatie tot het mortierongeval.** Allereerst heeft onze commissie gebruik gemaakt van de verschillende onderzoeken die naar het mortierongeval zijn opgestart. Als basis voor het onderzoek is onze commissie uitgegaan van de onderzoeksrapporten van de OVV (2017 en 2022), inclusief de onderliggende onderzoeken van TNO. Aanvullend materiaal is verkregen uit het rapport van de Commissie van Onderzoek (2017) (een intern Defensieonderzoek naar aanleiding van het mortierongeval). Ook heeft onze commissie gebruik gemaakt van de onderzoeken van het Openbaar Ministerie (2017 en 2019), inclusief de onderliggende onderzoeken van de Koninklijke Marechaussee (Zeehan en Tyres) en een onafhankelijke Britse expert (2020).
2. **Andere relevante onderzoeksrapporten.** Naast de rapporten die na het mortierongeval zijn opgestart heeft onze commissie andere rapporten geraadpleegd voor een beeld over de missies in Afghanistan en Mali, waaronder het rapport van de Algemene Rekenkamer over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor de VN-missie in Mali (2018) en een evaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB, 2022).

Daarnaast heeft onze commissie de volgende schriftelijke bronnen opgevraagd bij het ministerie van Defensie en bestudeerd:

3. **Parlementaire stukken en hun bijlagen.** Daaronder vallen Kamerbrieven en andere rapporten in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Daaronder valt ook de informatie die door het ministerie openbaar is gemaakt met de Wet open overheid (Woo), waaronder het militair advies voor de missies ISAF en MINUSMA en het rapport van de commissie van onderzoek Defensie naar het ongeval. Vertrouwelijke bijlagen behorende bij het militair advies zijn op het departement ingezien door het secretariaat.
4. **Interne documenten van het ministerie van Defensie.** Daaronder vallen notities, (concept)nota's, (concept)memo's, rapporten, (concept) Kamerbrieven en verslagen van beraden en overleggen in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Voorts is het archief van het munitiebeheersysteem WMS KI V ingezien. Onze commissie heeft daarnaast munitievrijgavelijsten en beproevingsrapporten uit de eerste periode ingezien ter referentie.
5. **Interne communicatie van het ministerie van Defensie.** Daaronder vallen e-mails² in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten.

Naast deze bij het ministerie van Defensie opgevraagde documenten, is naar aanleiding van gevoerde gesprekken informatie aan onze commissie verstrekt door functionarissen, op eigen initiatief alsook op verzoek van onze commissie. Ook is gebruik gemaakt van openbare relevante bronnen, zoals richtlijnen van de NAVO.

Om de herleidbaarheid te waarborgen, wordt in de feitenreconstructie expliciet verwezen naar de gebruikte bronnen.

Niet verkregen informatie

Onze commissie had gehoopt tevens te kunnen beschikken over een door de Amerikaanse overheid uitgevoerd onderzoek naar het voortijdig ontploffen van een 60 mm granaat in Afghanistan in 2013. Ook daar was een dodelijk ongeval, waarbij vijf Afghaanse militairen en een Amerikaanse militair het leven lieten. De ongevalsgranaat in kwestie was van dezelfde fabrikant en hetzelfde type als de Nederlandse ongevalsgranaat. Wij hebben, mede dankzij de inspanning van Defensie, het Amerikaanse rapport ontvangen, maar helaas met zwartgelakte tekst van de voor ons

2 Onze commissie heeft ten behoeve van het onderzoek diverse zoekslagen in elektronische postbussen laten verrichten en beschikte uiteindelijk over ruim 10.000 e-mails. Hierbij zaten uiteraard ook honderden niet voor het onderzoek relevante e-mails.

relevante passages. Pogingen om over de Amerikaanse analyse meer te weten te komen bij de OVV, die in zijn rapport (zonder bronverwijzing) refereerde aan dat onderzoek, strandden. De OVV beriep zich op zijn wettelijke discretionaire ruimte geen gegevens te verstrekken. Wij hadden willen beoordelen of ook in Afghanistan sprake was van een chemisch en temperatuurgerelateerd scenario, dan wel dat een andere oorzaak ons aanleiding zou geven bepaalde werkwijzen in onze analyse mee te nemen.

In het verlengde daarvan waren wij benieuwd of het rapport dat in 2013 in de VS werd uitgebracht ooit aan Nederland was aangeboden. Nederland was immers koper van hetzelfde type granaat dat de Amerikanen aan Afghanistan leverden. Defensie geeft aan het rapport nooit te hebben ontvangen, en wij hebben geen reden daaraan te twijfelen. Blijft de vraag of de Amerikanen het hadden moeten toesturen. Naar onze mening had dat gemoeten. Zou Nederland over dat rapport hebben beschikt, dan zou er volgens onze commissie aanleiding zijn geweest de 60 mm granaten, tot dan toe automatisch uit voorraad uitgeefbaar, vanwege een exogeen ongevalssignaal aan een nadere analyse te onderwerpen. En dat had kunnen betekenen dat het risico dat aan de granaten kleefde alsnog had kunnen worden gemitigeerd.

4.2 Gesprekken

Onze commissie heeft conform het onderzoeksprotocol verschillende gesprekken gevoerd: oriënterende gesprekken en formele gesprekken. Een oriënterend gesprek was gericht op het verkrijgen van informatie waarmee onze commissie het onderzoek kon voeden. Van een oriënterend gesprek is geen gespreksverslag gemaakt. Een formeel gesprek was gericht op het beantwoorden van onderzoeksvragen volgens uit artikel 2 van het Instellingsbesluit. Van een formeel gesprek is een gespreksverslag gemaakt wat aan de gesprekspartner is voorgelegd ter verificatie.

Ten aanzien van taak a en b voerde onze commissie ruim 70 gesprekken³:

1. **Direct betrokken functionarissen** bij de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Uit de documentstudie en uit gesprekken bleek dat er meerdere functionarissen betrokken geweest zijn bij de werkwijzen. Met hen is gesproken over hun betrokkenheid deze werkwijzen. Dit waren formele gesprekken.
2. **Indirect betrokken functionarissen** bij de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Uit de documentstudie en

3 De commissie heeft voor het beantwoorden van taak a, b en c meer dan 100 gesprekken gevoerd, waarvan 65 formele gesprekken. Sommige gesprekken gingen daarbij over zowel taak a en b als taak c.

de gevoerde gesprekken bleek dat er meerdere functionarissen waren die werkzaam waren bij de relevante Defensieonderdelen (waaronder DOPS en DMO) gedurende de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Met hen is gesproken over de normen en richtlijnen, de processen en werkcultuur in de onderzoeksperiode. Dit waren (nagenoeg allemaal) formele gesprekken.

3. **Leidinggevend functionarissen** bij de werkwijzen rond de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Uit de documentstudie en de gevoerde gesprekken bleek dat er meerdere (eindverantwoordelijk) leidinggevend functionarissen waren die werkzaam waren bij de relevante Defensieonderdelen (waaronder DOPS, DMO en het munitiebedrijf) gedurende de aanschaf, opslag en gebruik van de mortiergranaten. Met hen is gesproken over de normen en richtlijnen, de processen en werkcultuur in de onderzoeksperiode, en hun verantwoordelijkheid daarover. Dit waren (nagenoeg allemaal) formele gesprekken.
4. **Nabestaanden en slachtoffers.** Onze commissie heeft met nabestaanden en slachtoffers gesproken over de informatie die zij hebben ten aanzien van het mortierongeval. De nabestaanden hebben ook gesprekspartners aangedragen die zij relevant achtten voor het onderzoek van onze commissie. Dit waren zowel oriënterende als formele gesprekken. Ook is met de advocaat van de nabestaanden een formeel gesprek gevoerd.

De gesprekspartners zijn op basis van het vooronderzoek door onze commissie uitgenodigd voor een gesprek. Daarnaast hebben zich 15 personen uit eigen beweging gemeld en zijn 3 personen aanvullend aangedragen door de nabestaanden. Twee personen hebben geweigerd een gesprek met onze commissie te voeren.⁴ Eén persoon kon om gezondheidsredenen niet deelnemen.⁵ Eén persoon was reeds overleden. Van twee personen die onze commissie voornemens was uit te nodigen

4 Van één persoon heeft onze commissie uiteindelijk besloten dat een gesprek niet nodig was. Onze commissie heeft de andere persoon meermaals uitgenodigd voor een gesprek en ook uitgelegd waarom dat belangrijk was. De betreffende persoon heeft bij herhaling ervoor gekozen niet op onze uitnodiging in te gaan en heeft ons ook uitgelegd waarom hij dat niet wilde doen. Hij wenste geen medewerking te verlenen aan een onderzoek waarbij in zijn optiek vooral wordt gezocht naar schuldigen. Dit was naar zijn mening een kwalijke werkwijze die hij maar al te vaak bij het ministerie van Defensie heeft gezien en waarmee je 'de spreekwoordelijke onderste steen' niet boven krijgt. De persoon heeft de commissie verzocht om deze argumentatie om geen medewerking te verlenen aan het onderzoek op te nemen in het rapport.

5 Deze persoon toonde zich bereid om met onze commissie in gesprek te gaan over zijn handelen en de omstandigheden waaronder dit plaatsvond, maar bleek hiertoe door gezondheidsredenen niet meer in staat.

voor gesprek heeft zowel onze commissie, als het ministerie van Defensie geen contactgegevens kunnen achterhalen.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen te waarborgen, heeft onze commissie de informatie uit gesprekken zorgvuldig getoetst aan de gegevens uit documenten. Hiermee is gestreefd naar een zo volledig mogelijke waarheidsvinding.

4.3 Andere onderzoeksactiviteiten

Naast de documentenstudie heeft onze commissie informatie verkregen uit briefings, een bezoek aan het Kenniscentrum Wapensystemen en Munitie (KCW&M) in 't Harde en een expertmeeting:

Briefings

Onze commissie heeft over specifieke thema's op verzoek briefings ontvangen van het ministerie van Defensie en de OVV. De briefings hadden een technische en informatieve aard. Het ging om drie briefings:

- **Technische briefing over de munitieketen (ministerie van Defensie).** Deze briefing werd voorbereid door het Commando Materieel en IT (COMMIT, voorheen de Defensie Materieel Organisatie), het Defensiemunitiebedrijf (onderdeel van de directie Wapensystemen en Bedrijven), de Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen (MCGS, onderdeel van de directie Bestuur en Bedrijfsvoering), de directie Inkoop, over de thema's inkoop, munitieregelgeving en munitiebeheer (inslag, opslag, uitslag).
- **Technische briefing door de directie Operaties (ministerie van Defensie).** De briefing ging over de besluitvorming bij militaire operaties, waarbij is ingegaan op de planning, de uitvoering en de evaluatie van militaire operaties.
- **Technische briefing van de OVV.** De OVV heeft tijdens deze briefing specifieke vragen beantwoord van onze commissie met inachtneming van hun wettelijk kader. Er is gesproken over de volgende thema's: heropenen van het onderzoek, VN-rapport, de door de OVV geconstateerde oorzaken, signalen en meldingen, het kamp in Kidal en over de spoed tijdens de verwervingsprocedure.

Bezoek aan KCW&M in 't Harde

Onze commissie heeft een bezoek gebracht aan de Legerplaats Oldenbroek in 't Harde en is rondgeleid bij Kenniscentrum Wapensystemen en Munitie (KCW&M), waar onze commissie onder meer de mortiergranaat en de beproevingsruimte heeft bekeken.

Expertmeeting

Onze commissie organiseerde een bijeenkomst met experts om inzicht te krijgen in de vormen van 'druk' (denk aan missiedruk, of hiërarchische druk) die zich voordeden binnen het ministerie van Defensie gedurende de onderzoeksperiode en de impact daarvan op de munitieveiligheid.

Analyse-software

Om uit de veelheid aan beschikbare informatie de relevante informatie te kunnen halen, is gewerkt met analyse-software MaxQDA.⁶ Hierin zijn alle relevante (onderzoeks)rapporten geladen, waaronder de 3500 pagina's van het dossier van het Openbaar Ministerie, de honderden pagina's bevindingen van de OVV en de interne commissie van onderzoek Defensie, en honderden verslagen van interne beraden. Alle documenten zijn beoordeeld en relevante passages gecodeerd zodat geclusterde informatie over relevante werkwijzen, normen, omstandigheden en functionarissen verkregen kon worden.

4.4 Opstellen deelrapport

Controle op de feitenreconstructie

Op basis van het onderzoek heeft onze commissie een feitenreconstructie vastgesteld. Deze feitenreconstructie (die ziet op taak a en b) is gedeeld met het ministerie van Defensie ter controle op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden. Het ministerie van Defensie heeft een schriftelijke reactie gegeven. In bijlage E is een lijst opgenomen met de voorgestelde wijzigingen en of en op welke wijze onze commissie de voorgestelde aanpassingen heeft overgenomen.

Analyse en beoordeling

Op basis van de feitenreconstructie en de bevindingen uit gesprekken heeft onze commissie vanuit risicoperspectief handelingen vastgesteld die een evidente bijdrage leverden aan het introduceren, in stand houden of vergroten van een aanmerkelijk risico, en vastgesteld of er ander gedrag verwacht had mogen worden op basis van professionele normen en autoriteit ('nalatig handelen'). Vervolgens is er beoordeeld of de functionaris(sen) gelet op de context waarbinnen het handelen plaatsvond in alle redelijkheid anders hadden kunnen en moeten handelen ('verwijtbaar handelen'). Om dat te kunnen beoordelen heeft een contextuele toets plaatsgevonden waarin dat handelen in de betreffende periode is geplaatst. Dit is relevant omdat deze context in een aantal gevallen de mogelijkheden voor functionarissen beperkte om anders te handelen, ook al week hun handelen af van de norm en droeg het bij aan risico's met de munitie. Als van de direct betrokken functionaris is beoordeeld dat deze niet in alle

6 MAXQDA is een software pakket waarmee kwalitatieve en mixed methods data-analyse uitgevoerd kan worden.

redelijkheid anders hadden kunnen en moeten handelen, is gekeken welke functionaris dat mogelijk wel had kunnen en moeten doen, primair kijken naar leidinggevenden(n) in de hiërarchische lijn. De analyse en beoordeling is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Voorleggen van bevindingen aan personen of instanties

Conform het onderzoeksprotocol heeft onze commissie de bevindingen voorgelegd aan personen en instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen in redelijkheid bezwaren zouden kunnen hebben. Daarbij is uitsluitend tekst uit hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 aan de betreffende persoon of instantie voorgelegd waarin deze als functionaris of instantie expliciet wordt genoemd en de persoon in kwestie de functie op het betreffende moment / de betreffende momenten vervulde. Onze commissie heeft daarbij gevraagd om te reageren op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden. Daarnaast heeft onze commissie de gelegenheid geboden om indien gewenst een reactie te geven op onze beoordeling. Ook heeft onze commissie de gelegenheid geboden om een reactie mondeling te geven en/of toe te lichten.

Onze commissie heeft 18 personen bevindingen voorgelegd. 16 van hen hebben hun reactie gegeven. 2 hebben laten weten niet te zullen reageren. Van genoemde 16 hebben 4 gebruik gemaakt van het geven van een mondelinge reactie danwel toelichting. De opmerkingen die zij hebben gemaakt ten aanzien van feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden zijn opgenomen in een reactietabel in bijlage E. Passages waarover verschillende opmerkingen zijn gemaakt zijn geclusterd. Per reactie is toegelicht of en hoe deze door onze commissie is verwerkt, en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Gemaakte opmerkingen ten aanzien van onze beoordelingen heeft de commissie tot zich genomen en besproken. Dit heeft in een enkel geval geleid tot aanpassing in de tekst.

Aanduiding van functionarissen en organisatieonderdelen van het ministerie van Defensie

In deze rapportage worden organisatieonderdelen van Defensie aangeduid met 'de [naam organisatieonderdeel of afkorting]', zoals 'de Defensie Materieel Organisatie' of 'de DMO'. Wanneer wordt verwezen naar (specifieke) functionarissen binnen deze onderdelen, wordt dit expliciet vermeld, bijvoorbeeld 'functionarissen van de DMO' of 'de directeur DMO'.

Het gebruik van persoonsgegevens

Onze commissie heeft terughoudendheid betracht bij het verwerken van persoonsgegevens. In dit deelrapport zijn personen aangeduid op basis van functiebenaming.

5 Aanpak onderzoek taak c

De onderzoeksvraag heeft onze commissie direct afgeleid vanuit taak c van haar opdracht, en luidt als volgt:

Hoe is binnen het ministerie van Defensie de besluitvorming verlopen rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer?

Onze commissie geeft invulling aan haar taak door opheldering te bieden over de rol van het ministerie van Defensie bij het ontstaan van twee kwesties: (1) het feit dat het onderzoek van de commissie-Van der Veer op twee punten niet voldeed aan de opdracht en (2) de verwachtingen van de nabestaanden dat het onderzoek helderheid zou kunnen opleveren ten aanzien van de vraag wie verantwoordelijk kon worden gesteld voor het ontstaan van het mortierongeval op 6 juli 2016. Deze kwesties zijn omschreven in hoofdstuk 1 van het rapport. Uit deze twee kwesties leidt onze commissie twee deelvragen af:

Deelvraag 1. Hoe heeft het kunnen gebeuren dat de Tweede Kamer een onderzoeksresultaat is aangeboden dat op een tweetal punten niet voldeed aan de verstrekte onderzoeksopdracht?

Deelvraag 2. Hoe heeft het verschil kunnen ontstaan tussen de verwachtingen over het onderzoek die door minister van Defensie (Hennis-Plasschaert) bij de Tweede Kamer en de nabestaanden waren gewekt en het feitelijk door de commissie-Van der Veer opgeleverde en door het ministerie geaccepteerde onderzoeksrapport?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en bronnen. Informatie werd verzameld door middel van documentstudie en gesprekken met betrokkenen. Om afspraken te maken over een zorgvuldige omgang met gesprekspartners van onze commissie en om de vertrouwelijkheid te waarborgen van vertrouwelijke schriftelijke informatie die onze commissie ontvangt voor de uitvoering van het onderzoek, heeft onze commissie een 'Onderzoeks- en gespreksprotocol (hierna: protocol) opgesteld (zie ook bijlage C). Hieronder volgt een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak.

5.1 Documentenstudie

Onze commissie heeft de volgende schriftelijke bronnen opgevraagd bij het ministerie van Defensie en bestudeerd:

1. **Parlementaire stukken en hun bijlagen.** Daaronder vallen Kamerbrieven en verslagen van Kamerdebatten in de onderzoeksperiode die betrekking

hadden op de voor dit onderzoek relevante besluitvorming binnen het ministerie van Defensie. Daaronder valt ook de informatie die door het ministerie openbaar is gemaakt op 6 juli 2022 met de Wet open overheid (Woo).

2. **Interne documenten van het ministerie van Defensie.** Daaronder vallen notities, (concept)nota's, memo's en verslagen van beraden en overleggen in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de voor dit onderzoek relevante besluitvorming binnen het ministerie van Defensie.
3. **Interne communicatie van het ministerie van Defensie.** Daaronder vallen e-mails en Whatsappberichten in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de voor dit onderzoek relevante besluitvorming binnen het ministerie van Defensie.
4. **Het archief van de commissie-Van der Veer.** Daaronder vallen agenda's en verslagen van vergaderingen van de commissie, (concept) rapportages en aantekeningen van gesprekken in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de voor dit onderzoek relevante besluitvorming binnen het ministerie van Defensie.
5. **Notulen van de ministerraad.** Daaronder vallen vastgestelde notulen van de ministerraad in de onderzoeksperiode die betrekking hadden op de voor dit onderzoek relevante besluitvorming binnen het ministerie van Defensie. Vanwege de geheimhoudingsplicht die rust op deze notulen heeft onze commissie geen directe inzage gehad in deze stukken. Op verzoek van onze commissie hebben medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken de notulen doorzocht op informatie over de commissie-Van der Veer in de notulen. Daaruit is niet gebleken dat de commissie-Van der Veer is besproken in de ministerraad.

Naast deze opgevraagde documenten heeft onze commissie openbare bronnen zoals nieuwsberichten geraadpleegd. Om de herleidbaarheid te waarborgen, wordt in de feitenreconstructie expliciet verwezen naar de gebruikte bronnen.

5.2 Gesprekken

Onze commissie heeft conform het onderzoeksprotocol verschillende type gesprekken gevoerd: oriënterende gesprekken en formele gesprekken. Een oriënterend gesprek was gericht op het verstrekken van informatie waarmee onze commissie het onderzoek verder vorm kon geven. Van een oriënterend gesprek is geen gespreksverslag gemaakt. Een formeel gesprek was gericht op het beantwoorden van onderzoeksvragen volgend uit artikel

2 van het Instellingsbesluit. Van een formeel gesprek is een gespreksverslag gemaakt die aan de gesprekspartner is voorgelegd ter verificatie.

Ten aanzien van taak c voerde onze commissie ruim 30 gesprekken⁷:

1. **Bewindspersonen van het ministerie van Defensie ten tijde van de onderzoeksperiode.** Er zijn vier opvolgende bewindspersonen geweest van het ministerie van Defensie in periode dat de commissie-Van der Veer haar onderzoek uitvoerde. Met hen is gesproken over hun betrokkenheid bij de besluitvorming en hun beeld van besluitvormingsprocessen rondom het onderzoek van de commissie-Van der Veer. Dit waren formele gesprekken. Met minister Hennis-Plasschaert is alvorens haar formele gesprek eerst een oriënterend gesprek gevoerd.
2. **Bij de besluitvorming betrokken medewerkers van het ministerie van Defensie.** Uit de documentstudie bleek dat bij de besluitvorming tijdens de totstandkoming, invulling en uitvoering van het onderzoek van de commissie-Van der Veer meerdere functionarissen uit de ambtelijke top betrokken waren. Met hen is gesproken over hun betrokkenheid bij de besluitvorming en hun beeld van besluitvormingsprocessen rondom het onderzoek van de commissie-Van der Veer. Dit waren formele gesprekken. Met enkele ambtenaren is alvorens hun formele gesprek eerst een oriënterend gesprek gevoerd.
3. **Commissieleden en secretaris van de commissie-Van der Veer.** Hoewel de commissie-Van der Veer op zichzelf geen onderwerp van onderzoek was, heeft onze commissie ervoor gekozen om de commissieleden en secretaris uit te nodigen voor een gesprek. Deze gesprekken hebben inzicht gegeven in de dynamiek tussen de commissie-Van der Veer en het ministerie van Defensie. Dit waren formele gesprekken. Met de commissievoorzitter en secretaris is alvorens hun formele gesprek eerst een oriënterend gesprek gevoerd.
4. **Gesprekspartners van de commissie-Van der Veer.** Onze commissie heeft enkele gesprekspartners van de commissie-Van der Veer gesproken om hun beleving van het onderzoek destijds in beeld te brengen. Dit waren oriënterende gesprekken.
5. **Nabestaanden en slachtoffers.** Onze commissie heeft nabestaanden en slachtoffers gesproken om hun beleving van het onderzoek destijds in beeld te brengen. Dit waren formele gesprekken, waarin ook onderwerpen uit het andere deel van de opdracht van onze commissie aan de orde kwamen. Zie ook onderzoeksaanpak taak a en b.

7 De commissie heeft voor het beantwoorden van taak a, b en c meer dan 100 gesprekken gevoerd, waarvan 65 formele gesprekken. Sommige gesprekken gingen daarbij over zowel taak c, als a en b.

De gevoerde gesprekken hebben inzichten opgeleverd in de manier waarop betrokkenen de besluitvorming op het ministerie van Defensie hebben ervaren. Daarmee werd duidelijk hoe betrokkenen destijds bepaalde schriftelijke informatie hebben geïnterpreteerd, en hoe de mondelinge communicatie – die niet schriftelijk is vastgelegd – is verlopen. Dit gaf inzicht in hoe besluitvormingsprocessen vorm hebben gekregen en tot stand zijn gekomen, en wat daarin belangrijke momenten waren. Deze inzichten heeft onze commissie gebruikt voor de analyse in Hoofdstuk 3 van het deelrapport.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen te waarborgen, heeft onze commissie de informatie uit gesprekken zorgvuldig getoetst aan de gegevens uit documenten. Hiermee is gestreefd naar een zo volledig mogelijke waarheidsvinding.

5.3 Opstellen deelrapport

Controle op de feitenreconstructie

Op basis van het onderzoek heeft onze commissie een feitenreconstructie vastgesteld (deelrapport II). Deze is ter controle op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden voorgelegd aan het ministerie van Defensie. Het ministerie heeft aangegeven geen aanleiding te zien voor inhoudelijke aanpassingen. Wel heeft het enkele correcties aangeleverd met betrekking tot de aanduiding van functionarissen. Deze zijn door onze commissie overgenomen (zie bijlage E).

Voorleggen van bevindingen aan personen of instanties

Conform het onderzoeksprotocol heeft onze commissie de bevindingen voorgelegd aan personen en instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen in redelijkheid bezwaren zouden kunnen hebben ter controle op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden. Daarbij is uitsluitend de tekst aan de betreffende persoon of instantie voorgelegd waarin deze expliciet wordt genoemd.

Onze commissie heeft 11 personen bevindingen voorgelegd. 9 personen hebben een reactie gegeven (2 hebben laten weten geen behoefte te hebben inhoudelijk te reageren). De opmerkingen die zijn gemaakt ten aanzien van feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden zijn opgenomen in een tabel in bijlage E. Passages waarover verschillende opmerkingen zijn gemaakt zijn geclusterd. Per reactie is toegelicht of en hoe deze door onze commissie is verwerkt, en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

Het gebruik van persoonsgegevens

Onze commissie is terughoudend geweest in het verwerken van persoonsgegevens. In dit deelrapport zijn personen aangeduid op basis van

hun functiebenaming, tenzij het gaat om personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid zijn getreden:

- Voormalig minister Hennis-Plasschaert (van Defensie)
- Voormalig minister Dijkhoff (van Defensie)
- Voormalig minister Bijleveld-Schouten (van Defensie)
- Voormalig staatssecretaris Visser (van Defensie)
- Voormalig CDS Middendorp
- Voormalig commissievoorzitter Van der Veer

Daarnaast zijn de overige commissieleden van de commissie-Van der Veer aangeduid op basis van deze functie, omdat deze functies openbaar kenbaar zijn gemaakt.

6 Slachtoffers en nabestaanden

De nabestaanden en slachtoffers zijn door onze commissie periodiek geïnformeerd tijdens diverse bijeenkomsten. Met het oog op zorgvuldigheid heeft onze commissie gepaste afstand bewaard om de onafhankelijkheid van de onderzoeken te waarborgen.

Om zorgvuldig om te gaan met de thematiek van complexe rouw heeft onze commissie tijdens het onderzoek klinisch psycholoog en psychotherapeut prof.dr. Jos de Keijser gevraagd de bijeenkomsten bij te wonen en onze commissie hierin te adviseren.

Deze bijeenkomsten vormden tevens een aanleiding om de ervaringen van nabestaanden met de nasleep van het mortierongeval en hun contacten met het ministerie van Defensie uit de afgelopen jaren in kaart te brengen en een plaats te geven binnen het onderzoek. Dit heeft geresulteerd in het tussenhoofdstuk 'Het perspectief van slachtoffers en families'.

7 Duur van het onderzoek

Onze commissie voerde twee onderzoeken uit in de periode van februari 2023 tot oktober 2025, één naar nalatig en verwijtbaar handelen en één naar de besluitvorming rond de commissie-Van der Veer. Deze tijdspanne was noodzakelijk om een zorgvuldig en volledig onderzoek te waarborgen. Gedurende deze periode heeft onze commissie zich georiënteerd op de beschikbare informatie, relevante stukken opgevraagd en bestudeerd, gesprekken ingepland en gevoerd, haar reconstructie van de gebeurtenissen opgesteld, geverifieerd en geanalyseerd en de onderzoeksvragen beantwoord.

8 Vertrouwelijkheid en archivering

Alle gegevens die tijdens het onderzoek zijn verzameld, zijn vertrouwelijk behandeld. Alle verzamelde onderzoeksdata, inclusief door het ministerie verstrekte documenten, geluidsopnames van gesprekken en gespreksverslagen, werden zorgvuldig gearcheveerd in een beveiligde digitale omgeving. Alleen de commissieleden, het secretariaat en de onderzoekers hebben toegang gehad tot dit archief. De gegevens zijn gedurende de loop van het onderzoek bewaard en zijn na oplevering van het eindrapport geretourneerd en/of vernietigd, conform het onderzoeksprotocol.

9 Aanbieding van het eindrapport

Onze commissie heeft het rapport op 14 oktober 2025 aangeboden aan de minister van Defensie.

De voorzitter van de commissie heeft voorafgaand hieraan de minister van Defensie, als opdrachtgever van de commissie, en de nabestaanden en slachtoffers, geïnformeerd over de aanstaande oplevering van het eindrapport. Nabestaanden en slachtoffers hebben, onder verklaring van geheimhouding, het eindrapport ontvangen en toegelicht gekregen op 7 oktober 2025.

De minister van Defensie is verantwoordelijk voor openbaarmaking van het eindrapport.

Bijlage E

Tabellen inzage en reactie

INZAGEREACTIE OP CONCEPT DEELRAPPORT 1 'BESLUITVORMING ROND OPDRACHT COMMISSIE-VAN DER VEER'

Opmerkingen op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden

Hoofdstuk	Reactie heeft betrekking op	Reacties op feitelijke onjuistheden en/ of onduidelijkheden	Reactie van onze commissie (inclusief evt. wijze van verwerking in het rapport)
Hoofdstuk 2	1) Schrijfwijze van (functie)namen	1) Onze commissie ontving diverse suggesties voor een andere schrijfwijze van (functie)namen, conform de schrijfwijze/aanduiding vanuit Defensie: • “Commissie-Van Der Veer” in plaats van “Commissie Van der Veer” • “hoofddirecteur Beleid” in plaats van “directeur Hoofddirectie Beleid” of “directeur HDB” of “waarnemend directeur van de HDB”. • “HDB” en “de HDFC” in plaats van “JDB” en “de JDFC” • “De directeur Integraal Beleid van HDB” in plaats van “De directeur Integraal Beleid” • “Minister Dijkhoff” in plaats van “waarnemend minister Dijkhoff”	1) Aanpassing. Alle voorstellen overgenomen.
Hoofdstuk 3	Par 3.3.2 - alinea 1	2) Onduidelijk is de zinsnede “dat oordeel”. Niet duidelijk wordt wat precies wordt bedoeld met “dat oordeel”.	2) Geen aanpassing. De zinsnede “dat oordeel” verwijst naar de zinsnede twee zinnen ervoor waarin staat: “een oordeel te geven over nalatig en/of verwijtbaar handelen”. Onze commissie is van mening dat daarmee voldoende duidelijk is waar “dat oordeel” naar verwijst.
	Par 3.3.2 - alinea 4	3) Hier lijken [...]¹ woorden in de mond te worden gelegd die [...] nadrukkelijk niet heb uitgesproken als zijnde [...] mening. Daar waar in de tekst staat dat “hij zich met een blik op de toekomst op de oorzaken van voorvallen wilde richten” lijkt het alsof [...] dat wilde, terwijl [...] in die bijeenkomst van 12 oktober 2017 heb verwoord wat de commissie-Van der Veer wilde. In de twee zinnen die daarop volgen worden ten onrechte conclusies verbonden aan deze foutieve weergave van de feiten. De laatste drie zinnen dienen dus te worden aangepast. In de laatste zin staat overigens nogmaals ten onrechte de term “waarnemend”.	3) Aanpassing. Het citaat komt uit een verslag van een bijeenkomst, maar de status van dit verslag is onduidelijk. Daarmee is op basis van deze bron niet met zekerheid te zeggen op welke wijze dit aan de orde is gekomen – zeker is alleen dát het aan de orde is gekomen. De zin is daarom gewijzigd in: “Daarnaast werd in een bijeenkomst van verschillende ambtenaren, waaronder de SG, en commandanten en directeuren uit de CDS-lijn, het onderzoek van de commissie-Van der Veer in verband gebracht met inzicht in een aantal “rode draden” tussen de voorvallen van Ossendrecht, Kidal en andere, en met het richten van een blik op de toekomst - op de oorzaken van voorvallen, “liever dan op de veroorzakers”.”

¹ De [...] zijn aangebracht door onze commissie op plekken waar in een reactie direct werd verwezen naar een persoon of functionaris, anders dan de in de Onderzoeksverantwoording (Bijlage D in het rapport van onze commissie) in paragraaf 5.3 genoemde personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid zijn getreden.

	dus geen sprake was van een formeel akkoord van de minister voor een alternatieve koers.”		In lijn met deze aanpassing is in de zin erna de zinsnede “door de SG” gewijzigd in “binnen het ministerie”. Ook is de term “waarnemend” verwijderd. Tot slot is ook in H2 (feitenreconstructie) de beschrijving van deze bijeenkomst aangepast, volgens dezelfde strekking.
Par. 3.3.4	4) “maar dat zij niet gewezen zijn op de spanning tussen de door minister Hennis-Plasschaert gewekte verwachtingen en de opdracht in het instellingsbesluit.”	4) Er was geen spanning tussen de verwachtingen en de opdracht van Minister Hennis in de Instellingsbeschikking; er was wel spanning door de duidelijke wijziging van de opdracht door de interpretatie van de Commissie Van der Veer.	4) Geen aanpassing. Onze commissie constateert dat deze spanning wel degelijk bestond, zoals toegelicht in hoofdstuk 1, Kwestie 2.
Par 3.4.2 – alinea 6	5) “In die nasleep werd door de pSG in april 2021 een tijdslijn voor intern gebruik van de gebeurtenissen geconstrueerd”	5) Ná het bericht van het OM van begin februari 2021 dat het mortier ongeval in Mali geen strafrechtelijk vervolg zou krijgen, naar aanleiding van de geuite onvrede van de bewindspersonen over de wijze waarop ze kort na hun aantreden op 9 november 2017 geïnformeerd waren over de politieke betekenis van de interpretatie wijziging door de commissie Van der Veer door [...] en [...]	5) Aanpassing. Ter verduidelijking van de context is de volgende tekst toegevoegd: “nadat het OM bekend had gemaakt dat het mortierongeval in Mali geen strafrechtelijk vervolg zou krijgen”. In de mail aan de bewindspersonen waarin de betreffende tijdslijn is opgenomen, staat niet dat deze alleen is opgesteld in het licht van de manier waarop zij op 9 november zijn geïnformeerd. Onze commissie constateert dat de tijdslijn daar juist in een breder perspectief wordt geplaatst, namelijk “een tijdslijn [...] met een aantal onderliggende stukken m.b.t. de vormgeving van de opdracht en de uiteindelijk invulling van de opdracht van de Commissie Van der Veer”.
	6) “In die nasleep werd door de pSG in april 2021 een tijdslijn voor intern gebruik van de gebeurtenissen geconstrueerd”	6) Gemaakt (geconstrueerd = tendentiekus)	6) Aanpassing. Tekstvoorstel overgenomen.
	7) “In zijn reconstructie zijn diverse betekenisvolle momenten met betrekking tot de besluitvorming binnen het ministerie rond de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer niet opgenomen.”	7) Voorgaande is onjuist: momenten die genoemd worden gingen niet over besluitvorming rond de totstandkoming en invulling van de opdracht	7) Geen aanpassing. Onze commissie is van mening dat deze momenten wel degelijk relevant waren voor (het niet plaatsvinden van) de besluitvorming. De onderbouwing daarvoor geeft onze commissie in Hoofdstuk 1 van het rapport, bij de definitie van ‘besluitvorming’, ‘totstandkoming’, ‘invulling’ en ‘uitvoering’.

Par 3.4.2 – opsomming a t/m g 8) Betekenis van de opsomming	8) Ten aanzien van de opsomming ontving onze commissie een reeks opmerkingen, puntsgewijs: - Dit was vóór 9 november 2017 en dus vóórdat [...] melding deed van de andere interpretatie van de opdracht door de Commissie Van der Veer - Hierin werd een vergelijkbare melding gedaan als in de mail van de [...] van 9 november 2017 aan de bewindspersonen zonder de politieke betekenis van de bedoeling en de opdracht van Minister Hennis: wat is daar dan betekenisvol aan? - De informatie in de nota was in lijn met de mededeling van [...] op 9 november 2017 over de interpretatie door de Commissie Van der Veer: wat is daar dan betekenisvol aan? - Bewindspersonen werden daarbij niet geïnformeerd over de politieke betekenis van de interpretatie door de Commissie Van der Veer in relatie tot de nadrukkelijke opdracht van Minister Hennis. - Dat was op basis van de haar aangeleverde informatie zonder de politieke betekenis van de interpretatie. - Er is geen verslag van deze bijeenkomst, dus is onbekend wat daar besproken is, dus wat is de betekenis van dit moment? Het onderzoek was inmiddels gevorderd. - Het onderzoek was inmiddels afgerond dus het ging niet over besluitvorming.	8) Geen aanpassing. Deze punten hebben om twee redenen niet tot aanpassing van de tekst geleid. - Een deel van de opmerkingen wijst niet op een feitelijke onjuistheid in de tekst (punten d en e) - Het andere deel van de opmerkingen heeft als strekking dat het genoemde moment (mogelijk) niet betekenisvol zou zijn geweest voor de besluitvorming. Onze commissie ziet dat anders. Op deze momenten was het ministerie op de hoogte en betrokken bij de koers van de commissie-Van der Veer, die afdreef van de grondslag van de commissie, hetgeen ambtelijk werd bekrachtigd. Dit gebeurde zonder het organiseren van formele ministeriële besluitvorming.
Par 3.4.2 – alinea onder de opsomming a t/m g 9) “De onvolledig opgestelde tijdlijn beschermde het handelen van de minister;” 10) “hij ondersteunde het bewust opgeroepen beeld”	9) = suggestief 10) De behoefte/wens aan een tijdlijn kwam voort uit de onvrede van de bewindslieden over de wijze waarop ze op 9 november 2017 waren geïnformeerd en ziet derhalve vooral op de periode tot en met 9 november 2017 en geeft een beperkt aantal momenten daarna zoals de publicatie van het rapport, de aanbieding aan het OM, het Volkskrant artikel van 21 maart 2018 waarin de rol van de SG werd genoemd met betrekking tot de opdracht ; door [...] is een disclaimer opgenomen mbt de volledigheid van de tijdlijn. Waarop is dan gebaseerd dat er bewust een beeld zou zijn opgeroepen en door wie?	9) Aanpassing. Aanpassing gedaan ter verduidelijking. Onze commissie is op basis van het onderzoek van mening dat de tijdlijn deze werking had. Ter verduidelijking is toegevoegd “Onze commissie is van mening dat ...” 10) Aanpassing. Onze commissie kan zich erin vinden dat het niet aangetoond is dat dit beeld bewust zou zijn opgeroepen. De term “bewust opgeroepen” is verwijderd. In de mail aan de bewindspersonen waarin de betreffende tijdlijn is opgenomen, staat niet dat deze alleen is opgesteld in het licht van de manier waarop zij op 9 november zijn geïnformeerd. Onze commissie constateert dat de tijdlijn daar juist in een breder perspectief wordt geplaatst, namelijk “een tijdlijn [...] met een aantal onderliggende stukken mbt de vormgeving van de opdracht en de

	11) “Omdat hij onvolledig was verhulde hij dat het ministerie op de hoogte was en betrokken bij deze koers.” 12) “Omdat hij onvolledig was verhulde hij dat het ministerie op de hoogte was en betrokken bij deze koers.” 13) “Informatie en afwegingen werden immers in een breder ambtelijk verband gedeeld en gemaakt”	11) (= tendentius) 12) Onduidelijk waarop zou zijn gebaseerd dat het Ministerie - behalve met name [...] - betrokken was bij de koerswijziging in november 2017 van de Commissie Van der Veer mbt een politiek gevoelige andere interpretatie van de opdracht 13) Waar is op gebaseerd dat afwegingen in het kader van besluitvorming voor en op 9 november 2017 over de interpretatie in een breder ambtelijk verband werden gedeeld en gemaakt?	uiteindelijk invulling van de opdracht van de Commissie Van der Veer”. 11) Aanpassing Aanpassing gedaan ter verduidelijking. Onze commissie is op basis van het onderzoek van mening dat de tijdlijn deze werking had. Ter verduidelijking is dit zinsdeel anders geformuleerd, namelijk: “Omdat hij volgens onze commissie onvolledig was, constateert onze commissie dat hij verhulde dat ...” 12) Geen aanpassing. Onze commissie onderbouwt in het rapport dat het ministerie vanaf de start van het onderzoek (en niet alleen in november 2017) op de hoogte was en betrokken bij de koers van de commissie-Van der Veer, zoals de diverse in deze paragraaf door onze commissie aangehaalde momenten in de besluitvorming laten zien. 13) Geen aanpassing. Hoewel de SG ambtelijk verantwoordelijk was tijdens het proces, zijn andere leden van de ambtelijke top op verschillende momenten betrokken geweest bij de koers en interpretatie van de commissie-Van der Veer. Deze momenten staan vermeld in de opsomming boven de genoemde paragraaf. Onze commissie heeft niet geconstateerd dat op die momenten door andere leden van de ambtelijke top weerstand is geboden tegen de gang van zaken.
Hoofdstuk 4	Par. 4.2 – constatering 1	14) Ik begrijp de alinea niet. Als U [...] (komende uit de luchtmacht) hier zou bedoelen dan lijkt mij dat U dient op te merken dat [...] al heel veel jaren weg was en dat de focus lag op de veiligheid van de laatste jaren met name bij de landmacht. Dus éindverantwoordelijk in de periode klinkt overdreven of deels misleidend.	14) Geen aanpassing. Het betreffende commissielid was Commandant der Strijdkrachten van 2005 tot en met 17 april 2008. In die periode vond de aanschaf plaats van de mortiergranaat die het ongeval veroorzaakte, met het oog op de militaire missie in Afghanistan. Het onderzoek van de OVV had duidelijk gemaakt dat de aanschaf een ‘aankoop in den blinde’ was geweest. Dit bracht de OVV in verband met het met spoed aankopen van de granaten voor de missie in Afghanistan. Deze aanschaf maakte volgens de OVV onderdeel uit van de context waarbinnen het ongeval heeft kunnen plaatsvinden. Onze commissie is daarom van mening dat gezien de opdracht van de toenmalige commissie-Van der Veer het niet uitgesloten kon worden

15) “die opereerde wel in een politiek gecreëerd spanningsveld die de mogelijkheden voor zorgvuldige opdrachtverlening beperkten” 16) “waarbij zij mogelijk rechtspositionele gevolgen in direct verband bracht met haar eigen mogelijke aftreden door intern kenbaar te maken de schuld voor wat de OVV ten aanzien van het ongeval in Mali constateerde niet alleen te willen nemen.” 17) “terwijl minister Hennis-Plasschaert zelf niet beschikbaar was.”	15) Een spanningsveld gecreëerd door de politiek? Zeker er was een verschil van mening/inzicht. Maar is het spanningsveld dan dus zomaar toe te schrijven aan de politiek? 16) Een zin als “waarbij zij mogelijk (...) de schuld (...) niet alleen te willen nemen” bevreemdt mij ook. Dit klinkt welhaast rancuneus. De politieke verantwoordelijkheid telt (en terecht) zwaar in Nederland. De “onderste steen boven” was simpelweg [...] devies. En zo ook het feit dat er binnen de organisatie lessen moe(s)ten worden geleerd (en het dus niet mag stoppen bij of na het aftreden van een minister). 17) Verder was [...] wel degelijk bereikbaar (maar niet 24/7 beschikbaar) tijdens de voorbereidingen van het debat waarin [...] zou aftreden. Dat besluit ([...] aftreden) had [...] immers al genomen. Deze toevoeging (niet beschikbaar) is mijns inziens onterecht. Zie ook paragraaf 3.2.3.	dat een beoogd commissielid voorwerp van onderzoek zou kunnen zijn. 15) Aanpassing. Het woord ‘gecreëerd’ is verwijderd, evenals het zinsdeel ‘die de mogelijkheden voor zorgvuldige opdrachtverlening beperkten’. 16) Aanpassing. De hele hier geciteerde passage is verwijderd. 17) Aanpassing. Het zinsdeel ‘terwijl minister Hennis-Plasschaert zelf niet beschikbaar was’ is verwijderd.
Par. 4.2 – constatering 2 18) “Dat kon gebeuren doordat het ministerie een onderzoek op organisatieniveau toeliet, waarmee kon worden afgedreven van de grondslag van de commissie-Van der Veer, zonder het instellingsbesluit aan te passen [besluitvorming rond de invulling].” <i>Inclusief de onderliggende tekst.</i>	18) Ik kan me niet vinden in de strekking van deze bevinding, in die zin dat de bewindspersonen wel degelijk door [...] en [...] zijn geïnformeerd over de interpretatie van de opdracht door de commissie-Van der Veer. M.a.w.: de ‘check bij de minister’ heeft plaatsgevonden. Noch de bewindspersonen noch de ambtelijke top hebben daarin aanleiding gezien om te interfereren in de interpretatie die de externe, onafhankelijke commissie-Van der Veer gaf aan de onderzoeksopdracht op grond van het instellingsbesluit.	18) Geen aanpassing. Onze commissie constateert dat de bewindspersonen inderdaad zijn geïnformeerd over de interpretatie van de opdracht door de commissie-Van der Veer. De bewindspersonen zijn echter niet gevraagd om hierover een besluit te nemen. Dit acht onze commissie van wezenlijk belang, omdat de betreffende interpretatie inhield dat het ongeval in Mali niet als uniek voorval werd onderzocht – zoals onderbouwd in ons rapport. Een dergelijke keuze zou een wijziging van het instellingsbesluit en dus ministeriële besluitvorming vereisen. Daarom houdt onze commissie vast aan de constatering dat deze interpretatie niet ter goedkeuring werd voorgelegd aan de minister. Ter verduidelijking van de zienswijze van onze commissie is in de derde alinea bij deze constatering de volgende zin toegevoegd: “De bewindspersonen werden geïnformeerd, maar hen werd niet om besluitvorming gevraagd.”
Par. 4.2 – constatering 3 19) “Dat kon gebeuren doordat het ministerie niet in actie kwam toen bleek dat de commissie-Van der Veer de opdracht niet volledig had uitgevoerd	19) Ik ben het niet eens met het conceptoordeel van de Commissie van Onderzoek mortierongeval Mali dat de opdrachtgever had moeten ingrijpen n.a.v. de interpretatie	19) Geen aanpassing. De kwestie waar onze commissie hier op wijst heeft geen betrekking op het beoordelen van handelen op <i>individueel</i>

[besluitvorming rond de uitvoering]”. *Inclusief de onderliggende tekst.*

- 20) “Het ‘uitsluitend op organisatieniveau’ was binnen het ministerie (al vroegtijdig) bekend en de SG had al eerder bij de commissie-Van der Veer en intern laten doorklinken dat de nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie buiten beschouwing zou blijven.”

van de onderzoeksopdracht door de commissie-Van der Veer. Voor de goede orde wijs ik er nogmaals op dat in het instellingsbesluit niet wordt gesproken van onderzoek van nalatig en/of verwijtbaar handelen op individueel niveau. Het is de commissie-Van der Veer geweest die eigenstandig en zonder interferentie vanuit Defensie heeft besloten om het aspect van nalatig en/of verwijtbaar handelen op organisatieniveau te onderzoeken, zoals de commissie-Van der Veer in het Voorwoord van haar rapport duidelijk stelt.

- 20) Hier staat dat “de SG al eerder bij de commissie-Van der Veer [had] laten doorklinken dat de nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie buiten beschouwing zou blijven.” Dat is feitelijk onjuist. Waar het hier om gaat, is dat de commissie-Van der Veer eigenstandig en onafhankelijk had besloten om die aspecten niet op individueel niveau te zullen onderzoeken, omdat men niet op de stoel van het OM kon en wilde gaan zitten. De samenstelling van de commissie-Van der Veer was daar niet op ingericht en het tijdspad van haar werkzaamheden ook niet. Dat was van begin af aan duidelijk. Tijdens een overleg met de Tweede Kamer op 13 november 2017 heeft staatssecretaris Visser expliciet duidelijk gemaakt dat het onderzoek niet op individueel niveau maar op systeemniveau zou plaatsvinden. De Kamer heeft daar destijds geen bezwaar tegen gemaakt. Het OM heeft onderzocht of er strafbare feiten waren gepleegd.

niveau, zoals in de reactie staat genoemd. De commissie-Van der Veer voerde de opdracht niet volledig uit door (1) geen onderzoek te doen naar werkwijzen die een causaal verband hadden met het mortierongeval in Mali, en (2) geen oordeel te geven over nalatig en/of verwijtbaar handelen in relatie tot de werkwijzen die hadden geleid tot het mortierongeval in Mali (zie uitgebreide uitleg van beide punten in H1, Kwestie 1). Onze commissie stelt dat dit bij de oplevering van het conceptrapport bekend was binnen het ministerie, maar dat het ministerie daarop niet in actie kwam (bijvoorbeeld door het probleem bij de commissie-Van der Veer te adresseren, of anderszins).

- 20) Aanpassing.
De tekst dat ‘de SG al eerder bij de commissie-Van der Veer had laten doorklinken [...]’ is inderdaad feitelijk onjuist. Wel is het zo dat het doen van onderzoek op organisatieniveau binnen het ministerie bekend was, hetgeen blijkt uit zowel intern overleg binnen het ministerie als het gesprek van de SG met de commissie-Van der Veer op 17 november. Onze commissie heeft de zin als volgt aangepast: “Het ‘uitsluitend op organisatieniveau’ was binnen het ministerie (al vroegtijdig) bekend en in een gesprek tussen de SG en de commissie-Van der Veer op 17 november was aan de orde gekomen dat de nalatigheids- en verwijtbaarheidsdiscussie buiten beschouwing zou blijven.”

Par. 4.3 - De verhouding tussen de SG en de andere leden van de ambtelijke top

- 21) “Dat neemt niet weg, dat de SG bij de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer nadrukkelijk een sturende rol heeft aangenomen en verantwoordelijk was voor een proces waarin tal van zaken anders hadden kunnen en, kijkend naar het verloop, moeten worden aangestuurd.”

- 21) Hier wordt in strijd met de feiten gesteld “dat de SG bij de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer nadrukkelijk een sturende rol heeft aangenomen”. Dat wekt ten onrechte de indruk dat [...] zou hebben gestuurd op de inhoud resp. het resultaat van het onderzoek. Die suggestie werp ik verre van me. [...] bewust op geen enkel moment geprobeerd om inhoudelijk te sturen op het onderzoek, juist om de integriteit van het werk van de externe, onafhankelijke commissie-Van der Veer te respecteren en op geen enkele wijze te beïnvloeden. Het verbaast me dan ook dat uw Commissie toch die suggestie wekt. Ik verwijs in dit verband ook naar de twee uitvoerige interviews die [...] met uw Commissie heb gehad op 8 november 2023 en 31 januari 2024. Ik verzoek u om de

- 21) Deels overgenomen.
Onze commissie kan zich vinden in het commentaar op de term ‘sturende rol’ en de suggestie die daarmee onterecht wordt gewekt. Onze commissie kiest er niet voor om de letterlijke tekstsuggestie over te nemen omdat een ‘schakelfunctie’ voor meerdere uitleg vatbaar is. Aanpassing is gedaan door “nadrukkelijk een sturende rol heeft aangenomen” te verwijderen. Ook in de eerste zin van de volgende alinea is “en in zijn sturende rol” verwijderd.

		door mij geciteerde zinsnede te vervangen door bijv. “dat de SG bij de totstandkoming, invulling en uitvoering van de opdracht aan de commissie-Van der Veer een schakelfunctie heeft gehad [tussen de commissie-Van der Veer en het politieke dek]”.	
--	--	---	--

INZAGEREACTIE OP CONCEPT DEELRAPPORT 2 'NALATIG EN VERWIJTBAAR HANDELEN BIJ WERKWIJZEN'

Opmerkingen op feitelijke onjuistheden en/of onduidelijkheden

Hoofdstuk	Reactie heeft betrekking op	Reacties op feitelijke onjuistheden en/ of onduidelijkheden	Reactie van onze commissie (inclusief evt. wijze van verwerking in het rapport)
Hoofdstuk 2	Par. 2.2.1 1) Suggestie dat er alleen munitie uit de jaren 70 en 80 aanwezig was.	1) Voorstel om toe te voegen: "Er was ook munitie uit 1995 aanwezig (lot BT 95-03, met twee deelladingen). Munitie van oudere lots had vaak 4 deelladingen plus een supercharge (5e lading)."	1) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen.
	Par. 2.2.2 2) "Tijdens de in-inspectie ... LOTnummers bestaan"	2) De technicus van het munitiebedrijf merkt op dat een NATO-Stock-Nummer (NSN) op de granaten ontbreekt. Vermelding van NSN op de granaten is geen eis; vermelding op de kist is wel een eis. Bedoelde de technicus wellicht dat een NSN op de kist ontbreekt?	2) Aanpassing. Het zinsdeel "op de granaten" is inderdaad onjuist. Op het in-inspectie formulier staat bij "buitenverpakking" dat daarop NSN ontbreekt. Verderop op het formulier staat meer algemeen vermeld dat NATO-stock-nummer ontbreekt. Dat is echter té algemeen, want op de voorzijde van het formulier staat dat nummer vermeld. Daarom is "op de granaten" vervangen door "op de buitenverpakking" met een voetnoot dat dat een vereiste is.
	3) "Loopveiligheid"	3) Suggestie vervanging term door: "maskerveiligheid".	3) Toevoeging. De term "loopveiligheid" wordt gebruikt in het beproevingsrapport. Er is een voetnoot toegevoegd aan de tekst om duidelijk te maken dat hiermee maskerveiligheid wordt bedoeld.
	Par. 2.2.3 4) "In november 2007...van de granaten"	4) De instructie is vastgesteld door Hoofd Sectie Munitie, maar (hoogstwaarschijnlijk) opgesteld door een van zijn technische medewerkers. Suggestie: "opgesteld" vervangen door "vastgesteld".	4) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen.
	5) "hierbij is een...en een functioneertest"	5) Dit suggereert dat de steller van het MVL een template heeft gekozen. Beter gesteld: "Hierbij is de op dat moment geldende template van het vrijgaveformulier gebruikt"	5) Aanpassing. Voorstel om "geldende template" te gebruiken is niet overgenomen, want onze commissie heeft niet geconstateerd dat er sprake was van "geldend". In de tekst is de volgende aanpassing gemaakt, om de suggestie dat de steller een template heeft gekozen uit de weg te gaan: "Hierbij is een sjabloon voor het vrijgaveformulier gebruikt dat volgens betrokkenen op dat moment standaard werd gehanteerd." Daarnaast is de volgende voetnoot toegevoegd: "Onze commissie heeft van enkele andere in die periode vrijgegeven munitie-artikelen het

			vrijgaveformulier bekeken en geconstateerd dat hiervoor hetzelfde sjabloon was gebruikt.”
	Par. 2.3.6 6) “SCT” 7) “in de notulen...DVGS is besproken”	6) Op deze blz staat een aantal keer “SCT” waar “STC” zou moeten staan. 7) Verzoek tot bronvermelding (voetnoot); notulen als bijlage opnemen.	6) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen. 7) Aanpassing. De bronvermelding is in een voetnoot toegevoegd.
	Par. 2.4.1 8) “Op verzoek ...Mali.”	8) Verzoek tot aanpassing DOPS J4 naar Hoofd J4.	8) Aanpassing. Daar waar DOPS J4 stond en het hoofd werd bedoeld, vervangen door ‘Hoofd J4’
Hoofdstuk 3 Bijlagen	Algemene opmerkingen 9) “Stanag 2985” 10) “formeel vrijgeven” en “officieel vrijgeven” 11) Onderscheid tussen het vrijgaveproces voor de wapen/munitie combinatie en het proces inzake de opslag en distributie van de mortiergranaten, en de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. 12) Specificatie van functionarissen, leidinggevend, tijdstippen en bronvermeldingen.	9) Moet zijn: Stanag 2895. 10) Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt over <i>formeel</i>, <i>informeel</i> en <i>officieel</i> vrijgeven, met de strekking dat alleen onderscheid bestaat tussen “niet vrijgegeven” en “vrijgegeven”. 11) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over (het ontbreken) van onderscheid tussen “het vrijgaveproces voor de wapen/munitie combinatie enerzijds en anderzijds het daaropvolgende proces inzake de opslag en distributie van de mortiergranaten”. Ook is opgemerkt dat bij vrijgaveproces van de wapen/munitie combinatie sprake is van een “functioneel ingerichte organisatie, waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd bij munitietechnici (specialisten bij de normstellende instantie, ABWM en MCGS), die niet kunnen en mogen worden onderbroken door de hiërarchische organisatie.” De Commandant van het Munitiebedrijf en zijn afdelings- en sectiehoofden hadden “geen inhoudelijke rol of bevoegdheid in technische of kwaliteitsinhoudelijke besluitvorming op productniveau.” 12) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over het ontbreken van exacte specificatie van de betrokken functionaris of leidinggevende, het ontbreken van exacte tijdstippen en het ontbreken van eventuele bronvermeldingen daarbij.	9) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen. 10) Aanpassing. In de tekst is verduidelijkt dat het ging om het uitgegeven van granaten zonder getekende vrijgaveformulier munitie en om het tekenen van dit vrijgaveformulier. De woorden formeel, informeel en officieel zijn vermeden. 11) Aanpassing. Het onderscheid tussen deze twee processen is in hoofdstuk 3 verduidelijkt. Daarbij is ook rekening gehouden met de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Overigens blijkt uit de feitenreconstructie dat de munitie is uitgegeven (gedistribueerd) vóórdat deze is vrijgegeven (ondertekening vrijgaveformulier munitie). Het proces van opslag en distributie volgde in dit geval dus niet op het vrijgaveproces, zoals door sommige respondenten werd gesteld. Dit is meer in detail beschreven in de feitenreconstructie (hoofdstuk 2).² 12) Aanpassing. Onze commissie heeft niet altijd precies kunnen achterhalen welke functionaris of leidinggevende op welk moment betrokken was. Daar waar dit onduidelijk was, heeft onze commissie gekozen om zoveel mogelijk wel aan te geven wat wel duidelijk was. In een enkel geval heeft

² Dit hoofdstuk is op feiten gecontroleerd door het ministerie van Defensie en hebben de respondenten niet ter inzage ontvangen.

13) "Vergewisplicht".	13) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de vergewisplicht. Deze gingen onder meer over de grondslag waarop onze commissie de verantwoordelijkheid baseerde om te vergewissen.	onze commissie op basis van de ontvangen reacties de tekst nog wat preciezer kunnen maken. 13) Aanpassing. De tekst is aangepast waarbij verduidelijkt is dat onze commissie uitgaat van een professionele verantwoordelijkheid om zich als leidinggevende te vergewissen dat processen volgens afgesproken normen verlopen en dat geleverde producten en diensten binnen de afgesproken risiconorm blijven.
Par 3.2.1 – Individueel nalatig handelen - Handelen 1.1 en handelen 1.2 14) Suggestie dat de besluitvorming heeft plaatsgevonden zonder overleg met de verschillende stakeholders	14) - "Er vindt te alle tijden overleg plaats met direct leidinggevend. Hogere management op de hoogte is van de beslissingen." - "De voor [...] geldende hiërarchische lijn [is] op de hoogte gehouden/gebleven over de inhoudelijke voortgang op dit project en dat door [...] gehandeld is naar de aan [...] opgedragen gewijzigde werkwijzen, naar aanleiding van het gebrek aan een geldig TC proces."	14) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen. In voetnoten is een bronvermelding opgenomen.
Par 3.2.1 - Individueel nalatig handelen - Handelen 1.3 15) Er wordt gesteld dat nadat de granaten werden geblokkeerd, er beproefd kon worden. De munitie was op dat moment echter als het goed is nog niet vrijgegeven. Er kan niet worden geblokkeerd (voor de eindgebruiker) als er nog niet is vrijgegeven. 16) "De ABWM kwam in het beproevingsrapport met een disclaimer, door nadrukkelijk te stellen dat de beproeving niet in de plaats kwam van een typeclassificatie.." 17) Suggestie dat de projectmanager eigenstandig heeft besloten tot het aanvragen van een	15) Pas na een getekende MVL, aanbrengen van de autorisatie aan de eenheden plus het in WMS IT technisch vrijgeven van de aanwezige voorraad is de munitie volledig vrijgegeven. Tot die tijd (dus inclusief beproevingen ABWM en onderhoud en dergelijke) kan munitie niet bij de gebruiker terecht komen. De munitie kan dus niet geblokkeerd worden. 16) "Door te stellen dat dit rapport niet in plaats kwam van een TC, werd juist aangegeven (en verwacht) dat het MunitieBedrijf de dan noodzakelijke extra procedures zou doorlopen." 17) "Omdat daarmee de functioneerproef de inhoudelijke input werd voor H-Sie om te besluiten over een eventuele vrijgave, is de inhoud van de functioneerproef bepaald in	15) Toevoeging. Verschillende betrokkenen spraken met onze commissie over een blokkade na de in-inspectie. Op het in-inspectie formulier staat het advies om de munitie in de klasse 35 'geblokkeerd, gebrekenmelding' te plaatsen. Vandaar dat onze commissie schrijft over 'een blokkade'. Het klopt dat dit feitelijk niet de juiste term is om te gebruiken. Om dit te verduidelijken is een voetnoot toegevoegd: - Volgens de interne richtlijnen kan er overigens bij nog niet vrijgegeven munitie geen sprake zijn van blokkeren. Bedoeld werd om te voorkomen dat de munitie in deze toestand zou worden vrijgegeven. 16) Toevoeging. Onze commissie heeft deze opmerking in een voetnoot opgenomen. 17) Aanpassing.

functioneerproef in plaats van een typeclassificatie. 18) “Onze commissie merkt op dat de NAVO-tabel bij Stanag 2985 voor niet transport- en opslag-gerelateerde temperaturen (dus voor gebruik) geen hogere temperatuur dan +49°C aangeeft. Het gemaakte onderscheid met en zonder zonne-instraling is dus niet op deze Stanag gebaseerd.”	een overleg met H-Sie, waarbij duidelijk was dat er ook enkele specifieke bijzonderheden waren bij dit artikel. De inhoud van deze functioneerproef is dus weliswaar door de projectmanager besproken met H-Sie, maar uiteindelijk door het H-Sie vastgesteld. [...] H-Sie transparant en volledig geïnformeerd en daarnaast ook nog de bijzonderheden met handtekening op de MVL opgenomen ten behoeve van zijn besluitvorming omtrent vrijgave, daarmee de verantwoordelijkheid hiërarchisch weggelegend naar de besluitnemer 18) Stanag 2895 Tabel 2 geeft inderdaad alleen temperaturen weer, maar tabel 7 geeft zowel temperatuur als zoninstraling. Met de verwijzing naar punt 4e&f geeft ook de Stanag aan dat werkelijke materiaal temperaturen daardoor hoger liggen dan de luchttemperaturen. Hoewel de Stanag aangeeft dat dit typisch +20C hoger kan liggen, hanteerde DMunB de +63C op basis van ervaringen en/of onderzoeken.	In paragraaf 3.2.2 is deze werkwijze als context opgenomen. De tekst is aangepast naar aanleiding van de reactie(s). 18) Aanpassing. Laatste zin van de voetnoot is verwijderd.
Par 3.2.1 - Individueel nalatig handelen - Handelen 1.4 19) Suggestie dat het advies van de ABWM de enige randvoorwaarde was om de munitie vrij te geven en dat ABWM de granaat met de Russische schokbuis en zonder de juiste temperatuurlimieten voor opslag en gebruik veilig genoeg verklaarde.	19) Voor deze beproeving was er sprake van een schietproef om de schootstafel vast te stellen. Het rapport gaf antwoord op de gestelde vragen en gaf tevens een aantal voorwaarden aan voor veilig gebruik. Verder werd nadrukkelijk gesteld dat deze beproeving geen vervanging was voor een type classificatie. Type classificatie was niet de opdracht aan ABWM. De ABWM had niet de opdracht om te onderzoeken of aan relevante NATO-documenten was voldaan. Onderzoek naar het gedrag van munitie voor opslag en gebruik behoort tot het proces van type classificatie.	19) Geen aanpassing. Uit de rapporttekst wordt voldoende duidelijk dat de ABWM aangaf dat de beproeving geen vervanging was van een TC en dat TC geen opdracht was aan ABWM.
Par 3.2.1 - Individueel nalatig handelen - Handelen 1.5 20) “Er werden geen temperatuurlimieten voor transport, opslag en gebruik op de munitiekisten aangebracht, terwijl dit wel was voorgeschreven door MP 40-40. Daarvoor werd ook geen opdracht gegeven.”	20) - Er was geen stringente verplichting in de MP 40-40 om verpakkingen te merken met temperatuurslimieten. MP 40-40 stelde “Voor munitie waarbij temperatuurslimieten van belang zijn, gelden bij gebruik en opslag/vervoer de volgende symbolen”. - Het bijmerken van kisten was een standaard vereiste bij het klaarmaken van batches voor verzending naar het missiegebied, niet alleen op het gebied van MP 40-40 merken, Er hoefde derhalve geen specifieke opdracht te worden gegeven om de merken op de kisten te completeren, omdat dit in reguliere processen in de logistieke lijn al was genormeerd.	20) Toevoeging. Geen aanpassingen aan de tekst, aangezien de temperatuurlimieten bij deze granaat van belang waren en daarmee het aanbrengen van temperatuurlimieten op de verpakking o.b.v. MP 40-40 voorgeschreven was. Wel is aan de tekst toegevoegd dat het aanbrengen van deze merken in de periode van aanschaf ‘ook al gebruikelijk was’.

21) “..met een schokbuis die niet aan de NAVO-norm voldeed” 22) “Nadat de beproeving was uitgevoerd en het advies van de ABWM was ontvangen, werd binnen het Munitiebedrijf onder verantwoordelijkheid van de commandant besloten de geadviseerde onderhoudsopdracht uit te voeren..... Er volgde, naar aanleiding van het advies van de ABWM, een grootschalige onderhoudsopdracht”	- Als [...] naar oude merktekeningen van artikelen kijk in het archief, dan heeft het Munitiebedrijf in ieder geval vanaf 2006 ingestoken op het altijd opnemen van de temperatuurslimieten op de verpakkingen door opname van de temperatuurslimieten op de merktekeningen die de contractuele norm zijn voor de producent. 21) - Het is op basis van de tekst van de Commissie niet te bepalen welke norm er precies gebruikt is om tot deze stelling te komen en wat de bron is van deze norm. - De technische aspecten van de munitie zijn inhoudelijk niet aan de projectmanager maar aan de technisch medewerker in het projectteam. De bijzonderheden die er waren vanuit techniek, zijn door [...] opgebracht bij H-Sie / besluitnemer vrijgave. - Vanaf het moment van een overeenkomst tot aan het moment van het voorleggen van het MVL aan H-Sie kan het projectteam in feite doen en laten wat men wil. 22) Het onderhoud is niet uitgevoerd naar aanleiding van het advies van ABWM. Het advies van ABWM is altijd gericht aan de normsteller in Den Haag, die vervolgens een besluit neemt over het al dan niet vrijgeven van de wapen/munitie combinatie voor gebruik. Dit heeft geleid tot het vrijgeven van de wapen/munitie combinatie met een hierbij behorende gebruiksinstructie. Daarna is de vrijgegeven munitie voor opslag en distributie ontvangen bij DMunB/Afdeling Fysieke Distributie & Onderhoud (AFD&O) in Veenhuizen. Bij de zogenoemde in-inspectie werden vervolgens diverse gebreken geconstateerd die betrekking hadden op de opslag en distributie van de mortiergranaten: verkeerde classificatie, het ontbreken of slechte leesbaarheid van diverse codes en lotnummers, een ontbrekend NATO Stock Number, diverse door elkaar liggende lots, uit diverse sublots samengesteld, ontbrekende deelladingen en een ondeugdelijk verpakking, waardoor vocht en vuil in aanraking kon komen met de munitie. Dit heeft vervolgens geleid tot het blokkeren van de munitie voor uitgifte. Daarna heeft de kwaliteitsmanager binnen de staf van DmunB een onderhoudsopdracht verordonneerd, waarmee de geconstateerde gebreken zijn verholpen. Dit onderhoud was voorwaardelijk om de mortiergranaten te kunnen verstrekken aan de gebruiker.	21) Geen aanpassing. Voetnoot 505 beschrijft deze norm: ‘De NAVO-norm m.b.t. “fuzing systems” (wat de schokbuis is) als opgenomen in de STANAG 4187 schrijft onder meer voor dat deze twee onafhankelijke beveiligingen tegen onbedoeld scherpstellen dient te hebben (Bron: Military Agency for Standardization (North Atlantic Treaty Organization) (2006, 9 maart). STANAG 4187 (Edition 4).) De schokbuis op de granaat bevatte één scherpstelbeveiliging. (De slagpinbeschermdop was geen beveiliging tegen scherpstellen. Deze diende alleen om het membraan van de slagpin bij transport te beschermen.) Deze voetnoot was niet meegestuurd bij het voorleggen van de bevindingen aan de betreffende respondent. 22) Geen aanpassing. Uit onze feitenreconstructie is gebleken dat de onderhoudsopdracht, anders dan de respondent stelt, het gevolg was van de resultaten van de in-inspectie én het beproevingsrapport van de ABWM. Zo is naar aanleiding van het beproevingsrapport ook de munitie geconfectioneerd van vier naar één deellading en is de munitie met de schokbuis van Arcus apart gehouden. Het is onze commissie niet gebleken dat de opdracht voor het onderhoud is ‘verordonneerd’ door de ‘kwaliteitsmanager van het Munitiebedrijf. Een functie ‘kwaliteitsmanager’ heeft onze commissie tijdens haar onderzoek niet aangetroffen. Wel een functionaris Kwaliteitsbewaking. Onze commissie heeft niet geconstateerd dat deze functionaris de opdracht heeft ‘verordonneerd’ en acht dat gezien de positie van deze functionaris binnen het munitiebedrijf niet aannemelijk. De respondent stelt dat de gebreken zijn verholpen met het uitvoeren van de onderhoudsopdracht. Onze commissie heeft echter geconstateerd dat niet alle gebreken zijn verholpen met het uitvoeren van de onderhoudsopdracht. De munitie is bijvoorbeeld na onderhoud weer verpakt in de originele (volgens [...]: ondeugdelijke) verpakking.
--	--	--

23) “Omdat de onderhoudsopdracht werd verstrekt aan een andere afdeling, en het daarom ging het om een afdelingsoverstijgende aangelegenheid, gaat onze commissie ervan uit de commandant Munitiebedrijf ook op de hoogte was of had moeten zijn.....”	23) C-DMunB zelf heeft geen enkele inhoudelijke rol (geen verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden) in de besluitvorming binnen dit proces. [...] was hierbij dan ook logischerwijs niet betrokken.	23) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen.
Par 3.2.1 - Individueel nalatig handelen - Handelen 1.6 24) “De granaten werden (successievelijk) uitgegeven ten behoeve van de TFU-missie in Afghanistan (operationeel en ter voorbereiding daarop), maar zonder formeel te zijn vrijgegeven voor uitgifte.” 25) “Naar de letter hield deze aanwijzing in dat per keer een munitievrijgavelijst moest worden getekend. Dat gebeurde niet; er was vooraf toestemming gegeven om successievelijk informeel (zonder te beschikken over een getekend vrijgaveformulier als grondslag) vrij te geven.”	24) - Dit kan niet. Er kan alleen munitie aan de gebruiker worden verstrekt nadat volgtijdelijk (1) de MVL is getekend door H-Sie, (2) KB de batch in WMS heeft gemuteerd voor vrijgave en (3) de assortimentsmanager een autorisatie aan die gebruiker heeft afgegeven. Pas na het 3e proces is de munitie vrijgegeven aan de gebruiker. Er is dus in de vrijgave sprake van 3 separate processen, ieder met andere verantwoordelijke functionarissen en deelnemers. - De vrijgave wordt gedaan door H-Sie, aan wie [...] alle duidelijkheid heb gegeven over de bijzonderheden. Op het MVL staat heel duidelijk dat [...] NIET teken voor vrijgave, maar voor het al dan niet aanwezig zijn van diverse documenten en daarbij is alleen de functioneerproef benoemd en geen TC document. H-Sie besluit met een handtekening over vrijgave van het design/NSN. 25) Dit is geen correcte interpretatie van het vrijgave proces. De MVL wordt slechts 1x vastgesteld en geeft vrijgave van het design/NSN. De KB WMS vrijgave wordt per op voorraad zijnde batch gedaan, waarna assortimentsmanagement de munitie aan de gebruiker kan toewijzen. Er was dan ook geen sprake van het (volgens de Commissie in de huidige tekst) moeten opmaken van meerdere MVL'n. KB kan zonder MVL de voorraad aan munitie niet vrijgeven in WMS. Als er is vrijgegeven in WMS door KB zonder MVL, dan is dat niet correct, maar niet mijn verantwoordelijkheid, aangezien dat een proces is waar ik geen deelnemer in ben.	24) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen. In de tekst is duidelijk gemaakt dat de MVL pas in 2009 werd getekend nadat de granaten al vanaf eind 2007 werden uitgegeven, zonder de term ‘formeel’ te gebruiken. 25) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen. De suggestie dat voor de granaten meerdere MVL's getekend hadden moeten worden, is weggenomen. Ook wordt niet meer gesproken over informeel vrijgeven.
Par 3.2.2 – De context van het risicogerelateerd handelen 26) “Dit had mede te maken met dat de ABWM weinig mensen had om deze uit te voeren.”	26) Dit had mede te maken met dat de ABWM weinig mensen én middelen had om deze uit te voeren. Suggestie om “en middelen” toe te voegen.	26) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen.

292	27) Context waarin de munitie werd aangeschaft, informatieverzameling plaatsvond, en een functioneerproef werd aangevraagd.	27) - In de uitvoering van de door de regering opgelegde taakstellende bezuinigingen is het periodiek onderzoek naar de kwaliteit van de munitie komen te vervallen in verband met, mijns inziens, gebrek aan personeel en middelen bij ABWM. In plaats daarvan heeft de organisatie besloten om zogenaamde onderhoudsvrije munitie aan te kopen, zodat periodiek onderzoek niet meer nodig zou zijn. - Voor de aanvang van de beproeving is aanvullende informatie verzameld op basis waarvan besloten is de beproeving veilig kon worden uitgevoerd. Hierbij heeft de urgentie van de behoefte een rol gespeeld. - De MP 40-22 was niet meer werkbaar en daardoor obsolete. - [...] door omstandigheden in 2006 langdurig niet werkzaam geweest.	27) Toevoeging. De opmerkingen bevestigen de voor deze periode beschreven context. Daarnaast is in een voetnoot opgenomen: - ‘Onze commissie spreekt hier over het nalatig handelen van diegene belast met de leiding van het projectteam verwerving. Onze commissie hanteert daarbij het uitgangspunt dat bij (langdurige of frequente) afwezigheid van een projectmanager deze verantwoordelijkheden door een andere functionaris wordt waargenomen. Dit geldt ook voor de volgende handelingen.’
	Par 3.2.3 - Individueel verwijtbaar handelen – kantelmoment 1 28) “Op de achtergrond bij die afweging speelde het gegeven dat de mortier op enig moment vervangen zou gaan worden, wat de vraag oproep of het ene proces wellicht het andere zou gaan inhalen. “ 29) “Voor zover de verwijtbaarheid van het handelen richting de individuele functionarissen moet worden uitgesproken, is het naar onze opvatting juist en verantwoord dat voor al het handelen dat leidde naar aanmerkelijk risico 1 tegelijk te doen.” 30) “Onze commissie constateert dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de aansturing van het projectteam diffuus was.”	28) Er zijn verschillende opmerkingen gemaakt over de vervanging van de mortier, waarbij is opgemerkt: “de vervanging/aanvulling van de 60 mm mortier munitie liep al lange tijd zonder resultaat” 29) Cryptisch, wat wordt hier bedoeld? 30) Helemaal niet diffuus.	28) Aanpassing. Vervanging van de <i>munitie</i> speelde toen, vervanging van de <i>mortier</i> inderdaad pas later, vanaf ongeveer 2012. Tekst over mogelijke vervanging van de mortier is verwijderd. 29) Aanpassing. Tekst verhelderd naar: ‘Voor zover de verwijtbaarheid van het handelen richting de individuele functionarissen moet worden uitgesproken, is het naar onze opvatting juist en verantwoord al het handelen bij aanmerkelijk risico 1 als met elkaar verbonden handelen te beschouwen en de beoordeling op dat geheel te laten plaatsvinden. ‘ 30) Aanpassing. Onze commissie heeft tijdens haar onderzoek aanvullende documentatie opgevraagd en diverse betrokkenen, waaronder het projectteam, individueel gesproken. Functiebeschrijvingen uit die tijd bleken niet (meer) beschikbaar, en zowel de reorganisatieplannen als destijds betrokken functionarissen en diens leidinggevendenden hebben onze commissie geen duidelijkheid kunnen verschaffen over de daadwerkelijke aansturing van het projectteam. Wel is de betreffende tekst vanwege andere aanpassingen komen te vervallen.

Par. 3.3.1 - Handelen 3.1 31) “Vanuit het opleidingscentrum voorsteun, wat als kenniscentrum kon worden beschouwd” 32) Deze periode gaat over kwaliteitsbewaking <u>tot</u> aan de missie Mali maar noemt ook een munitiemelding uit 2015.	31) Typo: opleidingscentrum "Vuursteun". 32) Dit is onduidelijk.	31) Aanpassing. Tekstvoorstel is overgenomen. 32) Toevoeging. De voetnoot bij deze melding is aangevuld met de tekst: De betreffende melding werd in 2015 gemaakt en is voor de volledigheid hier opgenomen, hoewel 2015 buiten deze periode valt.
Par. 3.3.1 - Handelen 3.3 33) “... de onterecht als uitgeefbaar geregistreerde granaat alsnog te articuleren, hem te blokkeren voor gebruik en hem alsnog in aanmerking te brengen voor een springstofkwalificatie en de typeclassificatie op basis van een te completeren TIPO. “	33) - Op basis van de informatie waarover [...] destijds beschikte, was het [...] bekend dat — conform geldende regelgeving en het veiligheidssysteem van DMunB — munitie zonder typeclassificatie standaard werd geblokkeerd in het WMS-systeem. Hierdoor was uitgifte van dergelijke munitie niet mogelijk. - Gedurende de betreffende periode zijn [...] geen afwijkingen ten aanzien van deze werkwijze gemeld. [...] mocht er dan ook op vertrouwen dat het systeem functioneerde zoals ontworpen en voorgeschreven.	33) Geen aanpassing. Onze commissie heeft geconstateerd dat van alle gevoerde munitieartikelen slechts een klein percentage een typeclassificatie had. Dat uitgifte zonder typeclassificatie als gevolg van automatische blokkering in het WMS-systeem niet mogelijk was, was niet het geval.
Par 3.3.2 - De context van het risicogerelateerd handelen 34) Beschrijving van de functionarissen die betrokken waren bij het ontstaan van dit aanmerkelijk risico en hun verantwoordelijkheden, hun organieke inbedding en in welke periode deze wanneer van kracht was.	34) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de beschrijving van de organisatieonderdelen, functionarissen, verantwoordelijkheden en organisatiestructuur. Daarbij is onder andere opgemerkt dat: - Op 1 november 2013 de afdeling Ketenlogistiek is opgeheven en er is een nieuwe afdeling Luchtverdediging en Ketenlogistiek is opgericht. Hierin zat (onder andere) een sectie Ketenlogistiek en Munitie met daaronder een Productbureau, bureau Assortimentsmanagement en een bureau Ketenregie. De sectie had een sectiehoofd, de bureaus hadden een bureauhoofd. - Bureauhoofden waren vakinhoudelijk verantwoordelijk voor de werkzaamheden die werden uitgevoerd door de functionarissen in genoemde bureaus. Zij hadden speelruimte waarbinnen zij het mandaat hadden om beslissingen te nemen. Dit was opgenomen in hun functiebeschrijving. - Er geen Bureau Kwaliteitsbewaking was, alleen een Senior medewerker Kwaliteitsbewaking en Medewerker Kwaliteitsbewaking/Lotbeheer. Deze waren vanaf 1	34) Aanpassing. De beschrijving van de betrokken functionarissen en de context is op basis van ontvangen opmerkingen aangepast. Ten aanzien van het “Bureau Kwaliteitsbewaking” is toegevoegd: ‘Onze commissie heeft begrepen dat, hoewel zowel door functionarissen die wij spraken als in door het ministerie van Defensie aangeleverde organigrammen, wordt gesproken van een Bureau Kwaliteitsbewaking, deze als zodanig niet bestond. Het ging hier om medewerkers belast met kwaliteitsbewaking en lotbeheer van munitie. ‘

35) “In 2011 volgde een nieuwe reorganisatie die gepaard ging met een taakstelling oplopend tot één miljard euro op de Defensiebegroting.”	november 2013 werkzaam in het bureau Ketenregie. De functionarissen van de sectie Munitie werden vanaf 1 november 2013 ondergebracht in het nieuwe Productbureau. 35) Dit is onjuist. Er hebben 3 reorganisaties plaatsgevonden in de periode 2011 t/m 2016.	35) Aanpassing. In de tekst wordt nu melding gemaakt van reorganisaties.
Par 3.3.2 - Individueel verwijtbaar handelen – kantelmoment 3 36) Suggestie dat achterstanden in typeclassificatie onvoldoende zijn geagendeerd in de hiërarchische (DMO) lijn.	36) De rapportage omtrent de achterstanden in typeclassificatie maakte structureel deel uit van de kwartaalrapportages en de daaropvolgende overlegmomenten met eerst de C-LBB en later de Directeur Wapensystemen en Bedrijven (D-WSB). Er werd derhalve niet rechtstreeks aan de Directeur DMO (D-DMO) gerapporteerd.	36) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen.
Par. 3.4.1 - Handelen 4.1 37) “Binnen DOPS coördineerde J4 het strategisch transport en de materiële instandhouding.”	37) De J4 is verantwoordelijk voorafgaande aan de inzet voor de logistieke planning van inzet op het gebied van bevoorrading, verplaatsingen, onderhoud en diensten. Tijdens de uitvoering van missies draagt de J4 zorg voor logistieke ondersteuning van de eenheid in het missiegebied vanuit NLD en is DOPS J4 escalatieniveau voor Logistieke knelpunten. Tevens draagt de J4 zorg voor doorlezen van reports and returns en organiseert de J4 voortgangsoverleggen tijdens de missies. Tekstvoorstel: “Binnen DOPS coördineerde J4 onder andere het strategisch transport en de materiële instandhouding.”	37) Aanpassing. Tekstvoorstel overgenomen.
Par. 3.4.1 - Handelen 4.2 38) Het “conditioneringsadvies” of “keuzeadvies” dat door het Munitiebedrijf is gegeven en het toepassen van de “verouderingsnorm” toen bleek dat de munitie ongeconditioneerd werd opgeslagen. 39) “Voor de granaten had het wel toepassen van de verouderingsnorm ertoe geleid dat de hele partij einde zomer 2015 geblokkeerd had moeten worden. De granaten zouden immers, afhankelijk van hun precieze levensduur per LOT, ten laatste op 31 december 2017 expireren.”	38) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over het advies dat vanuit het munitiebedrijf gegeven werd naar aanleiding van een tekort aan geconditioneerde opslag. Onduidelijk was welke (formele) status de adviesaanvraag had en op welke wijze en met medeweten van wie het advies is beantwoord. 39) Er zijn besluiten genomen om een zo veilig mogelijke situatie te bereiken, waaronder een besluit om munitievoorraden na elke rotatie te vervangen en kleine voorraden aan te houden. Indien dit besluit was gevolgd dan hadden de granaten niet hun aangepaste EL0T bereikt, immers de granaten waren dan al verbruikt (kleine	38) Aanpassing. De tekst is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen. Daarbij zijn termen als conditioneringsadvies en keuzeadvies niet meer gebruikt. 39) Geen aanpassing. Onze commissie heeft geconstateerd dat het besluit om “een kleine voorraad” aan te houden, pas genomen is nadat alle 60 mm granaten (ongeveer 1300 stuks) in Mali aanwezig waren. De granaten lagen vanaf de zomer van

		voorraad) of vervangen cfm het besluit om na elke rotatie de munitievoorraad te vervangen.	2014 in Mali. Het verbruik van deze granaten was beperkt: ze werden grotendeels in beheer gehouden en niet uitgegeven. Daarmee werden ze ook niet verbruikt of “na een rotatie vervangen”.
	Par. 3.4.3 - Individueel verwijtbaar handelen – kantelmoment 4		
	40) Suggestie dat een aanvullend advies onderwerp van gesprek zou moeten zijn geweest met de commandant van het Munitiebedrijf	40) Er is een aantal opmerkingen gemaakt, waarin wordt aangegeven dat het vraagstuk niet aan de commandant is voorgelegd. “Gezien de betrokkenheid van de Cdt DMunB bij de opslag van de munitie in Mali (geconditioneerde containers) zou het logisch zijn geweest dat de Cdt DMunB op zijn minst geïnformeerd zou zijn over een beschikbaar aanvullend advies. Dat is dus niet het geval. “	40) Aanpassing. De tekst is, in samenhang met de opmerkingen en aanpassingen in paragraaf 3.4.1, aangepast naar aanleiding van de opmerkingen. In de aangepaste tekst ligt het accent op het ‘met autoriteit wijzen op de risico’s van veroudering in geval van afwijken van het oorspronkelijke advies van geconditioneerde opslag’.
	41) De commissie schetst in de alinea’s 2 en 3 meerdere beelden en doet suggesties (De commissie kan zich voorstellen dat).	41) Het is niet duidelijk op basis van welke informatie de commissie deze beelden / suggesties kan verantwoorden. Hoewel het hier “slechts” gaat om “het zich kunnen voorstellen dat...” belichamen deze overdenkingen beelden / suggesties die een beoordelende uitwerking kunnen hebben. De gecreëerde beelden en suggesties doen echter geen recht doen aan de feitelijke omstandigheid.	41) Geen aanpassing. De tekst waarop dit betrekking had is komen te vervallen en heeft nu betrekking op (aangepaste tekst) het ‘met autoriteit wijzen op de risico’s van veroudering in geval van afwijken van het oorspronkelijke advies van geconditioneerde opslag’.
	42) “Dat gedrag, waarbij de onveiligheid bij de operators werd gelaten en die meerdere malen werd geconstateerd en geagendeerd ...”	42) Ik verzoek u om aan te geven hoe en in welke vorm dit werd geagendeerd bij de directeur DOPS.	42) Aanpassing. Tekst over deze handeling is aangepast, waarbij niet wordt gesuggereerd dat de onveiligheid meerdere malen werd geagendeerd bij de D-DOPS.
Hoofdstuk 4	Par. 4.3 – Topambtelijk leidinggevend		
	43) “Vergewisplicht”.	43) Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de vergewisplicht. Deze gingen onder meer over de grondslag waarop onze commissie de verantwoordelijkheid baseerde om te vergewissen. Er werden vragen gesteld als: wat had ik moeten doen om me te vergewissen en kan ik worden aangesproken op de plicht me te vergewissen voor iets in een organisatie waar ik niet verantwoordelijk voor ben? Ook werd aangegeven dat werd uitgegaan van een ‘piep-systeem’: “als iets niet goed is, geef je dat aan. “	43) Aanpassing. De tekst is aangepast waarbij verduidelijkt is dat onze commissie uitgaat van een professionele verantwoordelijkheid om zich als eindverantwoordelijke te vergewissen dat processen volgens afgesproken normen verlopen en dat geleverde producten en diensten binnen de afgesproken risiconorm blijven. (zie ook punt 13)

