Ministerie van Defensie

Periodieke Rapportage Veiligheid bij Defensie

Periode 2018 – 2023

30 september 2025

Uitgevoerd door: Deloitte. Berenschot

INHOUDSOPGAVE

Ministerie van Defensie

Infographic: Periodieke Rapportage Veiligheid voor de periode 2018-2023 bij het Ministerie van Defensie

HOOFDVRAAG

Deloitte en **Berenschot** hebben in opdracht van **Defensie** onderzoek gedaan naar de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van het **veiligheidsbeleid** tussen **2018 en 2023**

SUBONDERWERPEN

- **Doelstellingen** en **maatregelen**
- (Collectief) **lerend vermogen**
- **Lessen** voor vergroten doeltreffendheid en doelmatigheid
- **Besparingsopties**

METHODOLOGIE

Syntheseonderzoek van beleids- en evaluatiedocumenten verrijkt met **interviews** en **werksessies** om besparingsopties te identificeren

CONCLUSIE

Sinds 2018 is het **veiligheidsbeleid aangescherpt** en zijn veel **maatregelen gerealiseerd**, maar door het grotendeels **ontbreken** van **effectmetingen** is **doeltreffendheid in beperkte mate** en **doelmatigheid niet te beoordelen**

Deelconclusies beleidsvorming

De werkende mechanismen waarop het beleid is verondersteld te werken, zijn hoofdzakelijk impliciet

Er bestaat geen Defensiebrede gemeenschappelijke taal en definities betreffende fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit

De focus van de PDCA-cyclus ligt met name op de procesmatige uitvoering van maatregelen, terwijl gewenste effecten en impact niet van tevoren gekoppeld zijn aan maatregelen

'NO REGRET' AANBEVELINGEN

1. Werk de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid uit door expliciet de koppeling te maken tussen maatregelen, effecten en impact alvorens maatregelen te formuleren
2. Formuleer een gemeenschappelijke taal over fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit met consistente definities en pas deze organisatiebreed toe
3. Evalueer en heroverweeg beleid en maatregelen op basis van monitoring van doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie)
4. Investeer in doelmatigheids-onderzoek om te kunnen sturen op doelmatigheid van beleid en maatregelen

Uitgevoerd door: Deloitte. Berenschot

MANAGEMENTSAMENVATTING

Afbakening van de Periodieke Rapportage Veiligheid (PR)

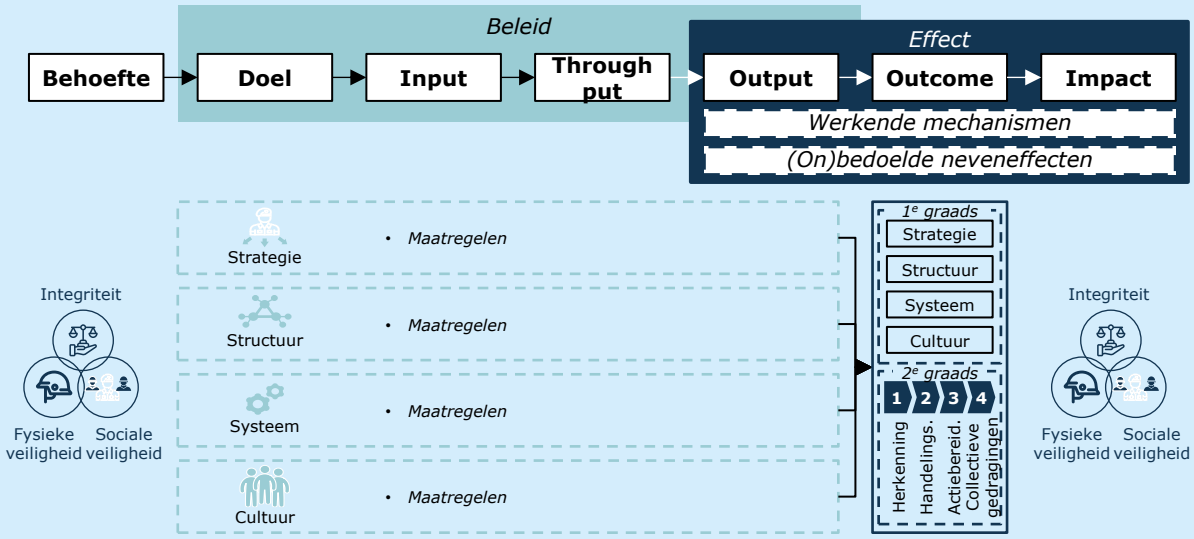
Defensie voert haar taken vaak uit onder gevaarlijke omstandigheden. Daarbij hoort dat medewerkers zich veilig, gewaardeerd en gerespecteerd voelen en dat leiders het goede voorbeeld geven en hun verantwoordelijkheid nemen. Defensie bereidt haar personeel voor om noodgedwongen op te kunnen treden in risicovolle situaties. Defensiemedewerkers moeten zich daar zo goed en zo veilig mogelijk op kunnen voorbereiden. Het onderwerp veiligheid zit doorvlochten in vele instrumenten, interventies en budgetten bij Defensie. Deze periodieke rapportage richt zich op het veiligheidsbeleid dat primair inzet op het verbeteren van de fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. In de praktijk wordt aanzienlijk meer tijd, beleid en budget gespendeerd aan veiligheid, zoals gebouwveiligheid, dan gebaseerd op de door Defensie 'geoormerkte' budgetten die voor deze periodieke rapportage zijn onderzocht.

Beleidstheorie

Voor het veiligheidsbeleid van het Ministerie van Defensie (2018-2023) is de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van beschikbare beleidsdocumenten, in lijn met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en in samenspraak met de begeleidingscommissie. Daarbij zijn de drie soorten veiligheid, fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit, en de inzet van maatregelen langs vier sporen uit het Plan van Aanpak Veiligheid het uitgangspunt geworden voor het gehele veiligheidsbeleid. Deze vier sporen worden gedefinieerd als:

- **Strategie:** de manier waarop veiligheid integraal deel uitmaakt van de aansturing, de bedrijfsvoering en het operationele kernproces van de organisatie
- **Structuur:** de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor veiligheid zijn belegd
- **Systeem:** de maatregelen die verband houden met het verbeteren van het veiligheidsmanagement en het lerend vermogen van de organisatie
- **Cultuur:** de waarden en normen, de regels en het gedrag ten aanzien van veiligheid

Naast het effect op alle vier de sporen, vindt structurele gedragsverandering ten aanzien van veiligheid plaats als de vier stappen worden doorlopen van herkenning van onveilige situaties tot collectieve gedragsverandering. De veronderstelling is daarmee dat een doeltreffend beleid inzet op alle drie de soorten veiligheid langs de vier sporen en op alle vier stappen van herkenning tot collectief leren.



Beantwoording hoofdvraag en subvragen

Subvraag 1: Wat waren de doelen van het veiligheidsbeleid en welke maatregelen zijn genomen om deze te bereiken?

1a. Het veiligheidsbeleid besteedt aandacht aan alle typen veiligheid. De nadruk ligt op maatregelen voor fysieke veiligheid

1b. De formulering van de doelen en structurering van de maatregelen maakten monitoring van de voortgang en effectiviteit van het veiligheidsbeleid tussen 2018 en 2023 lastig

Subvraag 2: Welk onderzoeken/rapportages zijn beschikbaar over de uitvoering en doelbereiking; wat is in beeld en wat nog niet?

2. Voor dit onderzoek was een grote hoeveelheid aan documenten beschikbaar: ruim 150. De aard van de beschikbare onderzoeken/rapportages liet het echter niet altijd toe overkoepelende conclusies te trekken over uitvoering en doelbereiking

Subvraag 3: Wat zeggen de onderzoeken/rapportages over de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen?

3. De beschikbare evaluatiedocumenten gaan niet altijd in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid of individuele maatregelen

Subvraag 4: Wat is er met de uitkomsten gedaan, wat zegt dat over het lerend vermogen?

4a. Het is lastig om het lerend vermogen van Defensie eenduidig vast te stellen, omdat de documenten incidenteel inzicht bieden in de opvolging van aanbevelingen

4b. De huidige PDCA-cyclus kan verbeterd worden om meer aanknopingspunten te bieden voor het lerend vermogen

Subvraag 5: Welke lessen zijn er voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid?

Wordt beantwoord middels de inhoudelijke deelconclusies op de volgende pagina

Subvraag 6: Is hetzelfde resultaat te bereiken met 20% minder middelen? En welke kansrijke intensiverings-richtingen zijn te identificeren in geval van meer middelen?

Antwoorden worden verder toegelicht op pagina 7

6a. Het is niet mogelijk om met 20% minder middelen hetzelfde resultaat te bereiken

6b. Er zijn besparingen en ombuigingen denkbaar die optellen tot 20% van het gehele budget, maar deze gaan gepaard met negatieve gevolgen

6c. In het licht van het huidige tijdsgewricht en de aangekondigde groei van de defensieorganisatie, zijn er meerdere kansrijke intensiveringsrichtingen

Hoofdvraag: In hoeverre was het veiligheidsbeleid van Defensie tussen 2018-2023 doeltreffend en doelmatig?

7. De doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid van Defensie is slechts in beperkte mate te beoordelen

8. De doelmatigheid van het veiligheidsbeleid van Defensie is niet te beoordelen

Deelconclusies

De **deelconclusies** met betrekking tot **beleidsvorming** zijn gebaseerd op de beantwoording van de hoofdvraag en subvragen. De **inhoudelijke deelconclusies** zijn gebaseerd op *bevindingen* van het syntheseonderzoek in hoofdstuk 4. Omdat de evaluatiedocumenten in beperkte mate effectmetingen bevatten, kunnen de inhoudelijke deelconclusies geïnterpreteerd worden als sterke *signalen*.

Beleids-vorming

9. De werkende mechanismen waarop het beleid is verondersteld te werken, zijn hoofdzakelijk impliciet gebleven

10. Er bestaat geen Defensiebrede gemeenschappelijke taal over veiligheid en er bestaan geen eenduidige definities betreffende fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit

11. De focus van de PDCA-cyclus ligt met name op de procesmatige uitvoering van maatregelen (output), terwijl de gewenste effecten (outcome) en impact niet van tevoren gekoppeld zijn aan maatregelen

Inhoudelijk

12. Het veiligheidsbeleid wordt uiteenlopend toegepast bij verschillende defensieonderdelen en eenheden, wat centrale sturing, monitoring en collectief leren bemoeilijkt

13. Lastig verenigbare normenkaders leiden tot dilemma's in het komen tot handelingsperspectief

14. Het veiligheidsbeleid is hoofdzakelijk programmatisch ingericht om een impuls te geven aan veiligheid in tijden van schaarste, maar bestaat vaak uit structurele VTE’s

15. Tweedelijns multidisciplinaire specialistische capaciteit is niet altijd beschikbaar en wordt nog te vaak reactief ingezet

16. Onduidelijke verantwoordelijkheden van toezichthouders en een perceptie van focus op het aanwijzen van schuldigen in voorvalonderzoeken belemmert het leren van incidenten

17. Er zijn sterke signalen dat een risico-regelreflex is opgetreden bij voorvallen als gevolg van politieke en maatschappelijke druk

18. Situationeel risicomanagement is onvoldoende structureel ingericht

19. Een integraal risicomanagementsysteem is een randvoorwaarde voor de structurele inrichting van situationeel risicomanagement

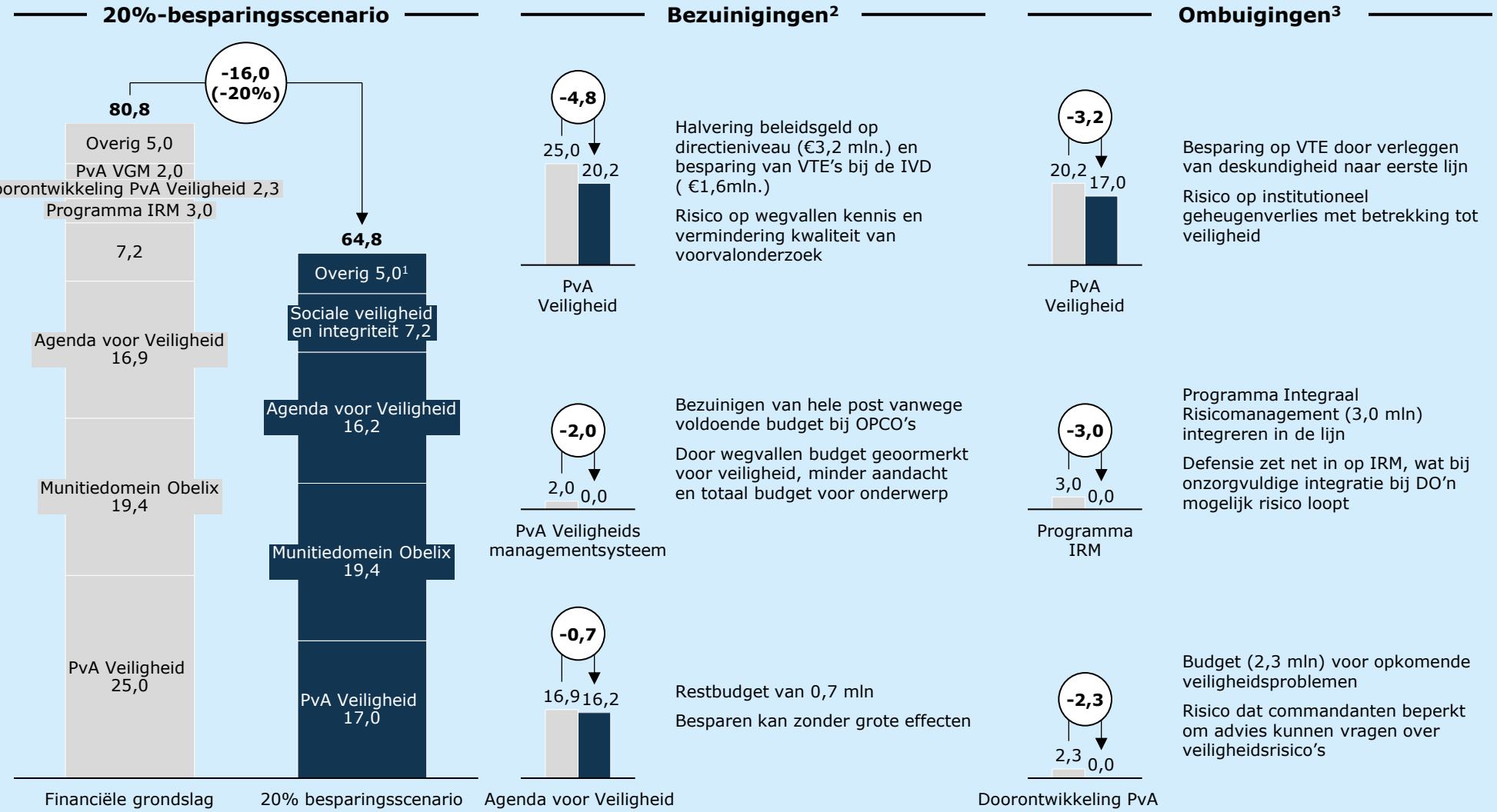
20. Gefragmenteerde meldingssystemen hebben de drempel verhoogd om melding te maken van onveilige situaties

21. Het veiligheidsbeleid is er nog niet in geslaagd om veiligheid integraal onderdeel van de organisatiecultuur te maken

22. Implementatie van veiligheidsbeleid is afhankelijk van persoonlijke overtuigingen, rolmodellen en prioriteiten van commandanten

20%-Besparingsscenario (€mln., 2025)

Het opstellen van een 20%-besparingsscenario met bezuinigingen en ombuigingen is **verplicht onderdeel** van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. De besparingsopties zijn gebaseerd op **twee expertsessies** en **validatie** met een selectie van inhoudelijk betrokkenen medewerkers van Defensie.



Noot: 1) Inclusief Kenniscentrum Klein Kaliber Wapen (KKW) à €1,9M, Kennisinstituut hitteletsel à €1,3M, Gezondheidsmonitor à €0.9M en Extra capaciteit Chroom-6 à €0.9M, 2) Volledige stopzetting van het beleidsinitiatief met bijbehorend budget, 3) voortzetting van het beleidsinitiatief door andere invulling bij DO'n inclusief verschuiving van financieringsstructuren

Aanbevelingen[b]

'No-regret' aanbevelingen (1–4) hebben prioriteit, waarna op basis van voortschrijdend inzicht en verdiepend evaluatief onderzoek de **richtinggevende aanbevelingen (5-10)** verder kunnen worden geconcretiseerd en aangescherpt

In het licht van **toenemende geopolitieke spanningen** en **versnelde groei van de krijgsmacht**, bieden de aanbevelingen richting hoe Defensie het veiligheidsbeleid verder kan aanscherpen. Het **proportioneel meegroeien** van het **budget** voor **veiligheidsbeleid** met het algemene defensiebudget is daarom een overweging

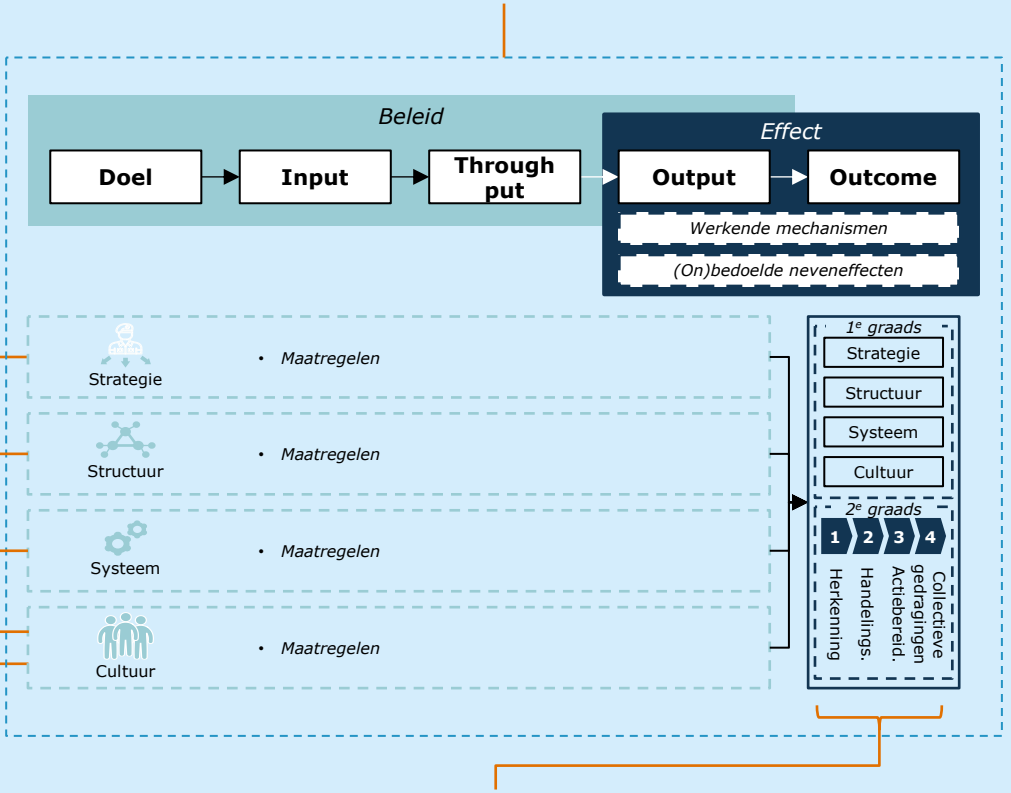
1. Werk de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid uit door expliciet de koppeling te maken tussen maatregelen, effecten en impact alvorens maatregelen te formuleren
2. Evalueer en heroverweeg beleid en maatregelen op basis van monitoring van doeltreffendheid en doelmatigheid
3. Formuleer een gemeenschappelijke taal over fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit met consistente definities
4. Investeer in doelmatigheidsonderzoek om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en maatregelen

5. Versterk de ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken in het veiligheidsbeleid op strategisch niveau

7. Bevorder de rol van commandanten in het versterken van veiligheid
8. Versterk situationeel risicomanagement als integraal onderdeel van taakuitoefening

9. Versterk de ontwikkeling naar een 'just culture' onder meer door risicoanalyses, functiescheiding van toezichthouders en transparante communicatie

10. Borg de structurele inbedding van veiligheid in de organisatiecultuur



6. Focus het veiligheidsbeleid naast herkenning en handelingsperspectief ook op actiebereidheid en collectieve gedragingen

b) Dit is een gesimplificeerde visuele weergave van de werkelijkheid. De aanbevelingen hebben vaak betrekking op meerdere sporen of betreffen onderlinge verbanden

INLEIDING

Veiligheid bij Defensie

Het Ministerie van Defensie (hierna: Defensie) vervult een unieke en cruciale rol in het waarborgen van de nationale en internationale veiligheid, onder meer door de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (Hoofdtaak 1). Naar aanleiding van recente geopolitieke ontwikkelingen, zoals de Russische invasie van Oekraïne, is de cruciale rol van Defensie in het beschermen van de veiligheid van de maatschappij zichtbaarder geworden. Voor Defensie gelden in bepaalde veiligheidssituaties, zoals voor militaire inzet en oefeningen, uitzonderingen op wetgeving. Tegelijkertijd heeft Defensie als werkgever een zorgplicht om haar personeel onder alle (extreme) omstandigheden te beschermen en te ondersteunen. Dit vraagt om een vorm van risicobeheersing waarbij risico's doorlopend worden afgezet tegen operationele behoefte. Defensie richtte zich daarom de afgelopen jaren op het **versterken van fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit**.[1]

Doelstellingen PR Veiligheid

In december 2024 is een Periodieke Rapportage (PR) aangekondigd met de **hoofdvraag** in hoeverre het **veiligheidsbeleid** van **Defensie** tussen **2018** en **2023** met betrekking tot **fysieke veiligheid, sociale veiligheid** en **integriteit doeltreffend en doelmatig** was.[2] Deze periodieke rapportage is in lijn met de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) van het Ministerie van Financiën.[3] Naast een verplichte verantwoording aan de Kamer over zuinige, zinnige en zorgvuldige besteding van belastinggeld, is deze periodieke rapportage ook een goede kans voor de versterking van hoofdtaak 1: veiligheid binnen Defensie is voorwaardelijk om 'buiten' succesvol te zijn. Zoals minister Brekelmans reeds benadrukte: Een risicocompetente en veiligheidsbewuste organisatie maakt een effectieve krijgsmacht.[4] Veiligheid is een voorwaarde voor de taakuitvoering van Defensie omdat dit ook de operationele effectiviteit van Defensie raakt. De uitkomsten van deze periodieke rapportage kunnen bijdragen aan het versterken van veiligheid in het licht van toenemende focus op hoofdtaak 1. Gezien geopolitieke verschuivingen en toenemende dreigingen is dit relevanter dan ooit. Ook in het vergroten van het lerend vermogen van Defensie biedt de periodieke rapportage kansen, doordat inzicht ontstaat in het eigen functioneren van Defensie op het gebied van de fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Hiermee kan toekomstig beleid aangescherpt worden en wellicht opties om gericht minder te doen: schrappen van maatregelen die niet (meer) nodig zijn of niet (voldoende) effectief zijn gebleken, om capaciteit vrij te maken voor bewezen effectieve maatregelen.

Naast het evalueren van succesvolle maatregelen en het identificeren van kennislacunes, gaat het onderzoek in op '20%-scenario's' voor besparing en intensiveringsopties. Een 20%-besparingsscenario is verplicht onderdeel van de RPE-methodiek.[3] Dit sluit aan bij de ambitie om het veiligheidsbeleid doorlopend te toetsen aan effectiviteit en geopolitieke uitdagingen. Tevens stimuleert deze opzet het lerend vermogen binnen Defensie: door gerichte duo-sessies met sleutelfiguren en het structureel inzetten van interne en externe rapportages, kunnen successen worden bestendigd en minder effectieve maatregelen worden afgeschaald of geschrapt. Op die manier draagt het syntheseonderzoek bij aan een cultuur van doorlopend leren en is het een waardevol instrument om Defensie veiliger en risicocompetenter te maken.

Veiligheidsbeleid Defensie in context

Naar aanleiding van enkele fysieke veiligheid incidenten, waaronder een dodelijk **mortierongeval** in **Mali** in 2016 en een dodelijk **schietongeval** in **Ossendrecht** in 2016, hebben zowel de **Commissie Van der Veer** als de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) geconstateerd dat Defensie systematisch tekortschoot in het structureel borgen van veiligheid (onder andere op het gebied van materieelonderhoud en risicomanagement). Als reactie hierop is in 2018 het **'Plan van Aanpak Veilige defensieorganisatie'** gelanceerd, met maatregelen gericht op het versterken van de veiligheid. Parallel daaraan heeft de **Commissie Giebels** in 2018 problemen geconstateerd betreffende sociale veiligheid, zoals grensoverschrijdend gedrag en een gebrekkige meldcultuur. Als reactie hierop is het **'Plan van aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit'** gelanceerd. Na deze plannen van aanpak is het veiligheidsbeleid opgevolgd en aangescherpt. Eind 2019 verscheen de **'Agenda voor Veiligheid',** waarin vijf sporen zijn geformuleerd om het veiligheidsbewustzijn te vergroten en risicobeheersing te versterken. Deze sporen zijn door defensieonderdelen ingevuld middels specifieke maatregelen aanvullende op bestaande maatregelen. Daarnaast zijn de SG-007 en SG-984 cruciaal, waarin interne verantwoordelijkheden, procedureregels en integriteitseisen worden geformaliseerd geldend voor de gehele defensieorganisatie. SG-007 'Veiligheid, Gezondheid en Milieu' gaat onder meer in op de taken en bevoegdheden van commandanten alsook inspecties, terwijl SG-984 'Integriteit bij Defensie' richt op de naleving en borging van integriteit binnen alle lagen van Defensie. Gezamenlijk vormen deze documenten, variërend van strategische beleidsplannen tot operationele richtlijnen en formele aanwijzingen, de kern van het veiligheidsbeleid van Defensie. Naast deze bepalende beleidsdocumenten bestaan er bovendien aanvullende uitwerkingen, handleidingen en werkinstructies.

1) Ministerie van Defensie (2024), *Defensienota 2024;* 2) Ministerie van Defensie (2024), *Kamerbrief over thematische indeling Strategische Evaluatieagenda (SEA), planning periodieke rapportages en opzet periodieke rapportage 'Mensen' (veiligheid);* 3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022;* 4) Ministerie van Defensie (2025), *Stand van Defensie voorjaar 2025*

De start van de evaluatieperiode in 2018 en 2019 kan gekarakteriseerd worden als één van relatieve geopolitieke rust waarin Defensie onder andere gefocust was op het uitvoeren van het aangescherpte veiligheidsbeleid. In 2020 en 2021 stond de maatschappij voor een belangrijk deel in het teken van de COVID-19 crisis en bijbehorende maatregelen, die ook een ingrijpende impact hebben gehad op Defensie. 2022 en 2023 stonden met name in het teken van de Russische invasie van Oekraïne en de opvolgende oorlog. Als direct gevolg hiervan ontstond binnen Defensie een focus op de snelle toerusting op hoofdtaak 1.

Verantwoordelijken veiligheidsbeleid

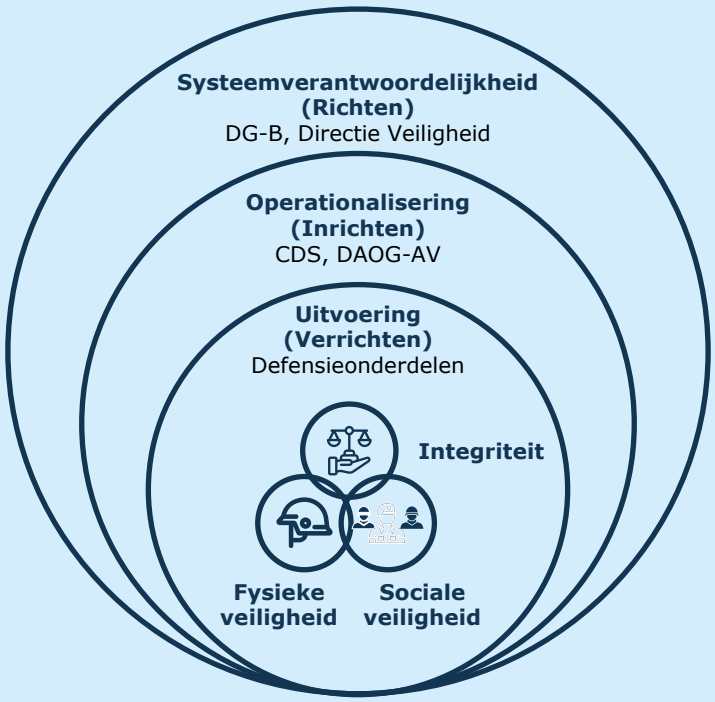
De **systeemverantwoordelijkheid (richten**) voor het opstellen van het veiligheidsbeleid ligt bij de Directie Veiligheid als onderdeel van het Directoraat-Generaal Beleid (DG-B). De verantwoordelijkheid voor de **operationalisering (inrichten)** hiervan ligt bij de Commandant der Strijdkrachten (CDS) en de afdeling veiligheid van Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG). De verantwoordelijkheid voor de **uitvoering** (**verrichten)** ligt bij de defensieonderdelen en commandanten, waarbij ruimte is voor toespitsing op de operationele context van defensieonderdelen en eenheden.

In het richten, inrichten en verrichten wordt Defensie ondersteund door interne onafhankelijke entiteiten zoals de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) en Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, alsmede externe visitatiecommissies en experts. Bestuurlijke processen, taken, verantwoordelijkheden en het besturingsmodel zijn in 2021 vastgelegd in 'Besturen bij Defensie', om de defensiebrede visie op besturen vast te leggen en te communiceren.

Leeswijzer

Deze periodieke rapportage veiligheid start met de toelichting op de beleidsdocumenten en de evaluatiedocumenten (hoofdstuk 1), waarna de methodologie (hoofdstuk 2) inclusief beleidstheorie (hoofdstuk 3) worden uiteengezet. Daarna volgen de hoofdbevindingen uit het syntheseonderzoek, startend met de evaluatie van de doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid (hoofdstuk 4), gevolgd door de evaluatie van de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid (hoofdstuk 5). Tot slot eindigt hoofdstuk 6 met de conclusies en biedt een vooruitblik met toekomstgerichte aanbevelingen om Defensie veiliger en risicocompetenter te maken.

Figuur 1: Verantwoordelijken veiligheidsbeleid



5) Ministerie van Defensie (2021), *Besturen bij Defensie (BBD)*


A833

1. Beleids- en evaluatiedocumenten: overzicht en beperkingen

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het veiligheidsbeleid en de evaluaties van dit beleid zich hebben ontwikkeld in de periode van 2018 tot 2023. Ook gaat het in op de beperkingen van de beleids- en evaluatiedocumenten.

1.1 Beleidsdocumenten

Beleidsdocumenten

Het veiligheidsbeleid[i] van Defensie is vastgelegd in meerdere lagen van **strategische kaders**, **maatregelen** en **operationele richtlijnen**. Integraal vormen deze een geheel aan beleidsdocumenten dat zich richt op **fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit**. In de praktijk overlappen en beïnvloeden deze drie type veiligheid elkaar: enkele beleidsstukken leggen de nadruk op het voorkomen van fysieke voorvallen, terwijl andere beleidsdocumenten vooral sturen op het ontwikkelen van een sociaal veilige werkomgeving en het moreel juist handelen van medewerkers. Tegelijkertijd zijn er documenten die breder kijken en gericht zijn op lerend vermogen en bestendigen van een algehele veiligheidscultuur, gedefinieerd als de waarden en normen, de ongeschreven regels en het (leiderschaps)gedrag ten aanzien van veiligheid, weinig toegespitst op één van de drie typen veiligheid.[23]

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat binnen Defensie de gedachte centraal staat dat eerst op hoofdlijnen wordt vastgesteld wat het ambitieniveau en algemene koers is (**richten**). Vervolgens worden deze vertaald naar processen, structuren en middelen (**inrichten**), waarna medewerkers van de verschillende defensieonderdelen de taken en activiteiten uitvoeren in de praktijk (**verrichten**).

Beperkingen beleidsdocumenten

Uit de analyse van de beleidsdocumenten volgen enkele uitdagingen voor het syntheseonderzoek en het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van veiligheidsbeleid.

Ten eerste bevatten verschillende beleidsdocumenten uiteenlopende ordeningen en logica's. Zo kent het de 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' vier sporen, waar de vijf sporen uit 'Agenda voor Veiligheid' niet op aansluiten. Op strategisch niveau wordt daarmee geen coherente richting gegeven aan de beleidsdoelen en maatregelen. In de periode van 2018-2023 zien veel beleidsdocumenten toe op zowel richten als inrichten. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten in dit syntheseonderzoek de **vier sporen strategie, structuur, systeem en cultuur** uit het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' als primaire taxonomie aan te houden om de bevindingen te structureren. Deze categorisering is consequent aangehouden voor alle getroffen maatregelen.

Ten tweede bevatten de documenten **overlappende en inconsistente definities** van sociale veiligheid en integriteit, met name vóór de verduidelijking die SG-984 bood. Het is daarom uitdagend de inzichten en conclusies te onderscheiden naar de verschillende typen veiligheid. Om consistentie van analyse te waarborgen, hanteren we **de definities uit SG-984** voor de gehele periode, omdat deze een duidelijk onderscheid maakt tussen bestuurlijke, operationele, zakelijke en sociale integriteit, waarbij sociale integriteit raakvlakken heeft met sociale veiligheid.

Tot slot zijn beleidsdoelen en maatregelen **beperkt specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART)** geformuleerd. Hierop gelden uitzonderingen zoals de uitwerking van de Agenda voor Veiligheid van bijvoorbeeld het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK).[6] Doordat doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen en veiligheidsbeleid in dit tijdvak sporadisch zijn gedocumenteerd, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele beleidsthema als onderdeel van dit syntheseonderzoek. Daarentegen biedt dit aanknopingspunten voor aanbevelingen voor de volgende periode van de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Defensie. In figuur 2 volgt ter illustratie een versimpelde weergave van de beleidsdocumenten en hun onderlinge verhouding. Het geheel van beleidsdocumenten dat de basis vormt voor dit syntheseonderzoek volgt in bijlage 7.4

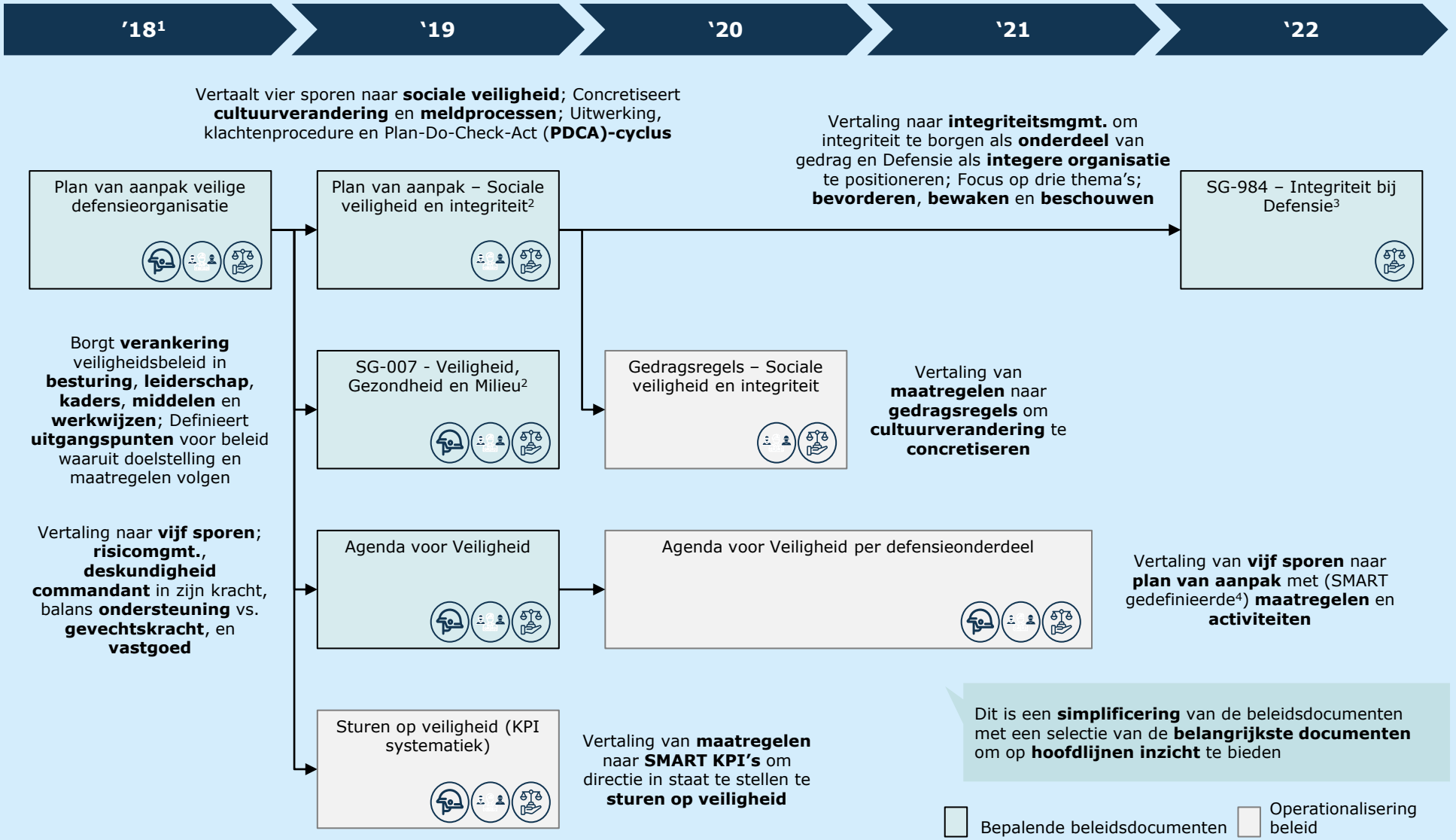
Verschil evaluatie en syntheseonderzoek

Een evaluatie en syntheseonderzoek hebben beide een onderzoekend en terugkijkend karakter. **Een evaluatie** is een onderzoek dat als doel heeft om een oordeel te vellen en/of een beoordeling te geven aan de hand van primair onderzoek. **Een syntheseonderzoek** bestaat uit het samenvoegen en combineren van reeds bestaande inzichten tot een completer en integraler geheel.

i) Met 'veiligheidsbeleid' doelen we in dit onderzoek op het beleid ten aanzien van fysieke en sociale veiligheid en integriteit zoals opgesteld in 2018 tot en met 2023. Uiteraard kende Defensie ook vóór 2018 al veiligheidsbeleid, en is in bredere zin al het beleid binnen Defensie uiteindelijk gericht op veiligheid. De reikwijdte van dit syntheseonderzoek ligt echter specifiek op de periode 2018–2023 en op de thema's fysieke en sociale veiligheid en integriteit.

6) Ministerie van Defensie (2020), *AvV plan CZSK*; 23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie;*

FIGUUR 2: BELEIDSDOCUMENTEN



Noot: 1) Publicatiedatum, 2) Vaak beschouwd als tweede spoor naast PvA veilige defensieorganisatie n.a.v. conclusies Commissie Giebels
3) Ten tijde van publicatie werden aanwijzingen SG geïnterpreteerd als beleid 4) Bij CZSK

1.2 Evaluatiedocumenten

Evaluatiedocumenten

De beschikbare documenten vanuit Defensie zijn uiteenlopend en omvatten evaluaties, maar ook andere rapporten en onderzoeken. Deze zijn ongelijksoortig en variëren van interne audits en visitaties tot jaarlijkse doorlichtingen en onafhankelijk extern toezicht. Deze bieden elk een ander perspectief (en aanpak) op aspecten van het veiligheidsbeleid. Enerzijds worden er **gestructureerde evaluaties** uitgevoerd die expliciet zijn gekoppeld aan beleid met onderliggende maatregelen zoals de 'Evaluatie aanwijzing SG-007' en de Evaluatie 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie'. Anderzijds wordt beleid uiteenlopend **gemonitord** door **voortgangsrapportages** in jaarverslagen en **managementrapportages.** Daar wordt over indicatoren als uitval en incidenten gerapporteerd, maar worden trends of ontwikkelingen niet expliciet gekoppeld aan beleid of maatregelen. Slechts enkele evaluaties richten zich op de doeltreffendheid van ingevoerd beleid of maatregelen, terwijl geen van de evaluaties aandacht besteedt aan doelmatigheid. In hoofdstuk 4 wordt daarom veelal verwezen naar uitgebreidere evaluaties, zoals bijvoorbeeld de rapporten van de visitatiecommissie en Auditdienst Rijk, omdat bevindingen en conclusies in deze evaluaties zijn gegrond in uitgebreid documentonderzoek en een veelvoud aan interviews.

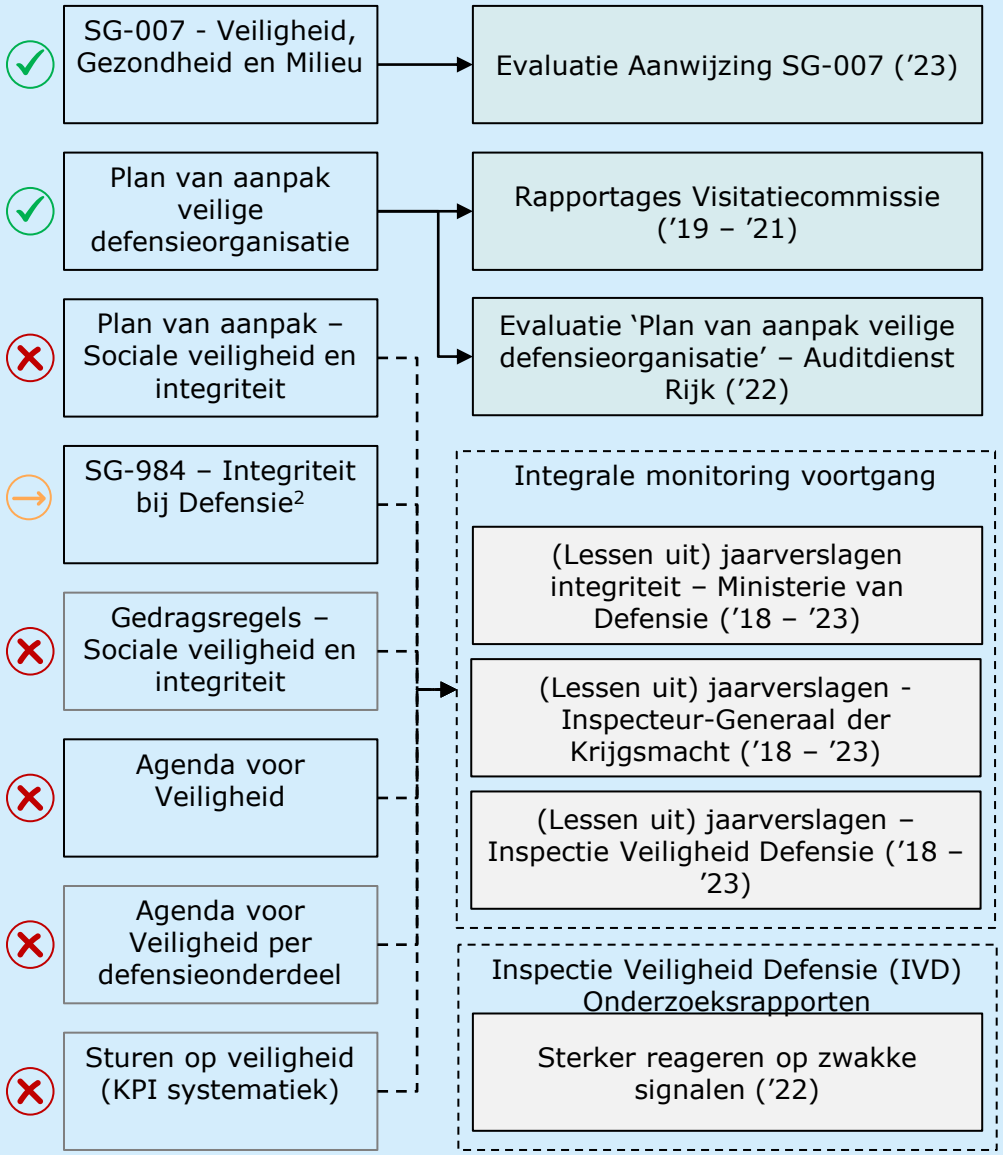
Beperkingen evaluatiedocumenten

Op basis van analyse van evaluatiedocumenten zijn zes uitdagingen geïdentificeerd die met name het toeschrijven van effecten aan beleid betreffen.

1. **Doeltreffendheid** komt aan bod in evaluaties, maar betreft met name **activiteiten** (throughput) **en implementatie** (output), en in mindere mate daadwerkelijke effecten (outcome). Bovendien gaan weinig documenten in op de doelmatigheid van bestede middelen. De aandacht is dus vooral uitgegaan naar de implementatie van maatregelen, en minder naar inzicht in de effecten van het beleid of maatregelen. De informatie hierover is gefragmenteerd, afwezig of toont geen expliciete link met het beleid.
2. Het merendeel van de documenten richt zich op fysieke veiligheid en sociale veiligheid, en in **mindere mate op integriteit**. Het is daarom niet mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen van beleid gericht op integriteit.
3. Er zijn **weinig effectmetingen uitgevoerd**. Evaluaties zijn met name gestoeld op enquêtes, zonder nulmeting, met uitzondering van de Agenda voor Veiligheid. De onderbouwing van beleidseffecten in de evaluaties is daarmee beperkt. Het is daarom uitdagend trends te duiden en relaties vast te stellen. Dit beperkt de mogelijkheid uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid.
4. Metingen zijn **zelden expliciet gekoppeld aan beleidsmaatregelen** en **werkende mechanismen**. Het is daarom ingewikkeld vast te stellen of effecten aan beleid en werkende mechanismen kunnen worden toegeschreven. Dit bemoeilijkt de beoordeling van de doeltreffendheid van beleid en maatregelen. In hoofdstuk 3 worden werkende mechanismen verder toegelicht.
5. **Evaluaties** van **operationalisering** van beleid **ontbreken**, bijvoorbeeld van de Agenda voor Veiligheid per defensieonderdeel. Het is daarom beperkt vast te stellen in hoeverre de maatregelen uit de operationele doorvertalingen van beleid doeltreffend en doelmatig zijn geweest.
6. De documenten bieden **weinig inzicht** in de **besteding** van **middelen** en leggen geen relatie tussen deze besteding en de effectiviteit van maatregelen. Het is daarom niet altijd vast te stellen in hoeverre het beleid op maatregel- en op beleidsniveau doelmatig is geweest.

Deze beperkingen van de evaluatiedocumenten zijn meegenomen in het nadere syntheseonderzoek en de aanvullende duo-sessies. Beperkingen die de basis vormen voor antwoorden op de hoofdvraag en subvragen alsook deelconclusies, worden in hoofdstuk 6 omschreven. Beperkingen die op basis van het nadere syntheseonderzoek leiden tot **specifieke kennislacunes**, zijn opgenomen in dit rapport en voorzien van aanbevelingen voor nader onderzoek. In figuur 3 volgt ter illustratie een versimpelde weergave van de evaluatiedocumenten. Het geheel aan evaluatiedocumenten dat de basis vormt voor dit syntheseonderzoek volgt in bijlage 7.4.

FIGUUR 3: EVALUATIEDOCUMENTEN



Evaluatie van onder andere de **doelbereiking**, **structuur** en **effect** met een **verdieping** op **dilemma’s** zoals scope, relatie tot SG-002 en *three-lines* model; schetst daarnaast contouren van de aangekondigde **herziene aanwijzing SG-007**

Onafhankelijke **toetsing** van de **voortgang** van implementatie en **doelbereik** van het plan van aanpak, onder andere resulterend in 5 prioriteiten voor de ‘Agenda voor Veiligheid’

Externe en onafhankelijke **beoordeling** van de **status**, **uitvoerbaarheid** en **effectiviteit** van **maatregelen**, incl. operationalisering door defensieonderdelen. Formuleert leerpunten ter verbetering

Jaarlijkse evaluatie van het **integriteitsbeleid** aan de hand van de drie kernthema’s **bevorderen**, **bewaken** en **beschouwen**, incl. rapportage per defensieonderdeel

Jaarlijkse rapportage als **onafhankelijk adviseur** en **toezichthouder** met **aanbevelingen op hoofdlijnen** waarin veiligheid één hoofdstuk betreft

Jaarlijkse rapportage van **toezicht activiteiten** en **organisatieontwikkelingen** binnen het **veiligheidsdomein** met bevindingen op hoofdlijnen van onderzoeksrapporten

Evaluatie van de **omgang met lichte voorvallen** op basis waarvan aanbevelingen zijn geformuleerd om het **lerend vermogen** te versterken

Noot: 1) Exclusief gerubriceerde documentatie, bijvoorbeeldMaatregelennota 2022

Legenda: Geëvalueerd; Wordt geëvalueerd; Niet geëvalueerd; Bepalende evaluaties; Overige evaluaties

2. METHODOLOGIE

Scope

De scope van deze periodieke rapportage is het **veiligheidsbeleid dat zich primair inzet op het verbeteren van de veiligheid binnen Defensie van 2018 tot en met 2023**. Deze scope is in overeenkomst met de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Defensie. Dit betekent dat beleid waar veiligheid (secundair) onderdeel van is, niet wordt meegenomen in deze synthese. Veiligheid is een onderwerp dat doorvlochten zit in vele reguliere processen, instrumenten, interventies en budgetten. Dit syntheseonderzoek richt zich de geselecteerde maatregelen zoals omschreven in de opdrachtinkadering voor de periodieke rapportage. In de praktijk wordt er dus ook buiten de onderzochte maatregelen geld besteed aan veiligheid. Verder betreft dit syntheseonderzoek publiek beschikbare documenten aangevuld met gerubriceerde documenten die betrekking hebben op het tijdvak 2018-2023. Documenten die na 2023 zijn gepubliceerd, maar betrekking hebben op de periode 2018-2023, zoals het 'IVD-Jaarverslag 2023' gepubliceerd in mei 2024, worden dus meegenomen in dit syntheseonderzoek. Ondanks dat dit syntheseonderzoek betrekking heeft op de periode 2018-2023, is het geschreven in de voltooid tegenwoordige tijd om het afgeronde verleden te koppelen aan de actuele beleidsrelevantie.

Methodologie

De periodieke rapportage Veiligheid bij Defensie wordt uitgevoerd als een **syntheseonderzoek dat voldoet aan de vereisten van een de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)**.[3] Het syntheseonderzoek is uitgevoerd in **vier overlappende fasen**, waarbij doorlopend verantwoording is afgelegd aan een begeleidingscommissie, met name op methodologie en tussentijdse bevindingen. De onafhankelijke specialisten, een vereiste vanuit de voorgeschreven RPE-methodiek, namen deel aan de bijeenkomsten, zodat ze een volledig en gedetailleerd oordeel kunnen vellen over de validiteit en betrouwbaarheid van het syntheseonderzoek.

Fase 1 heeft zich gericht op de reconstructie van de beleidstheorie, welke de basis heeft gevormd voor de daaropvolgende onderzoeksfasen. De beleidstheorie geeft weer wat de doelstellingen van het beleid waren en hoe deze bereikt dienden te worden.[3] Hierin wordt de doorwerking van de ingezette middelen (input), de daarmee gerealiseerde maatregelen (output) en de (beoogde) effecten (outcome) van het veiligheidsbeleid in kaart gebracht.

In fase 2 is een initiële analyse uitgevoerd van de evaluatiedocumenten en zijn kennislacunes geïdentificeerd. Hiermee wordt een eerste inzicht geboden in de beschikbare documentatie om bijvoorbeeld richting te geven aan de focus van de documentstudie en interviews.

Fase 3 heeft de kern gevormd van het terugblikkende syntheseonderzoek. Met de documentstudie en verrijkende interviews (veelal in de vorm van duo-sessies), is getracht inzicht te verkrijgen in (de voorwaarden voor) doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid. In duo-sessies is gefocust op contextuele ontwikkelingen en de werking van het beleid, waarbij de in totaal 22 gesprekspartners op elkaars perspectief konden reflecteren.[ii] Bevindingen op basis van perspectieven van gesprekspartners zijn alleen opgenomen in dit rapport wanneer deze zijn gebaseerd op meerdere interviews. In het terugblikkende onderzoek wordt expliciet rekening gehouden met de 'preventieparadox': als incidenten door effectief veiligheidsbeleid uitblijven, is een directe effectmeting uitdagend. Daarnaast is een plausibiliteitstoets gehanteerd, onder behoud van ervaring en expertise bij Defensie en het professionele oordeel van de onderzoekers, om realistische gevolgtrekkingen te formuleren over welke interventies hebben bijgedragen aan een veiliger Defensie.

Fase 4 is toekomstgericht en gericht op lessen voor verdere verbetering. Hierin is een 20%-besparingsscenario's uitgewerkt en zijn intensiveringsrichtingen geformuleerd. Deze zijn opgesteld op basis van besparings- en intensiveringsessies, waarin financiële specialisten en inhoudelijke experts de potentiële gevolgen en baten van beleidsveranderingen hebben besproken.

Onderzoeksvragen

De periodieke rapportage beantwoordt één hoofdvraag en zes subvragen.

Hoofdvraag:

In hoeverre was het veiligheidsbeleid van Defensie tussen 2018-2023 **doeltreffend** en **doelmatig**?

Subvragen:

1. Wat waren de **doelen** van het veiligheidsbeleid en welke **maatregelen** zijn genomen om deze te bereiken? (Hoofdstuk 1, 4 en 5)
2. Welke documenten zijn **beschikbaar** over de uitvoering en doelbereiking; wat is in beeld en wat nog niet? (Hoofdstuk 1)
3. Wat zeggen de documenten over de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van (pakketten) **maatregelen**? (Hoofdstuk 4 en 5)
4. Wat is er met de uitkomsten gedaan, wat zegt dat over het **lerend vermogen**? (Hoofdstuk 4)

3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*

ii) Ter ondersteuning van de onderzoeksbevindingen zijn in deze rapportage drie lichtgrijs opgemaakte kaders opgenomen met illustratieve, anekdotische voorbeelden uit de praktijk. Ze dienen uitsluitend ter verlevendiging en duiding van de bevindingen, en zijn niet bedoeld als even zwaarwegend bewijs als de overige, systematisch verzamelde onderzoeksdata

5. Welke **lessen** zijn er voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid? (Hoofdstuk 6)
6. Is hetzelfde resultaat te bereiken met **20% minder middelen**? En welke kansrijke intensiveringsrichtingen zijn te identificeren in geval van **meer middelen**? (Hoofdstuk 5)

Positionering ten opzichte van overige evaluaties

Deze periodieke rapportage veiligheid richt zich op een brede scope aan beleidsdocumenten en een toekomstgerichte analyse. Dit in tegenstelling tot eerdere evaluaties zoals de '**Evaluatie plan van aanpak veilige defensieorganisatie' van de Auditdienst Rijk (ADR)**, die zich exclusief richt op de status van en voortgang op het originele plan van aanpak. Naast het bieden van financieel en beleidsmatig inzicht, biedt dit document ook lessen voor doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals scenario's voor 20%-besparingen en intensiveringsrichtingen. Zo bevordert dit rapport het lerend vermogen defensiebreed, terwijl de ADR evaluatie focust op de voortgang en status van het oorspronkelijke plan van aanpak uit 2018.

Parallel aan deze periodieke rapportage loopt de **evaluatie van het integriteitsbeleid inclusief SG-984**, welke naar verwachting medio 2026 wordt gepubliceerd. Mede daarom zijn er een beperkt aantal evaluatiedocumenten gericht op integriteit.

Onafhankelijk onderzoek

Deloitte en **Berenschot** zijn **onafhankelijke onderzoeksbureaus** die hechten aan de kwaliteit van hun onderzoek en advies. Borging van de onafhankelijkheid is een vereiste vanuit de RPE 2022.[3] Wij hebben dit syntheseonderzoek uitgevoerd met een deskundig team dat ruime ervaring heeft met diverse elementen van een periodieke rapportage en waarin expertise is vertegenwoordigd van verschillende veiligheidsbeleidsthema's van Defensie. Deloitte en Berenschot zijn niet betrokken geweest bij het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze periodieke rapportage. Dat stelt ons in staat om de conclusies daarin over doelmatigheid en doeltreffendheid onafhankelijk te beoordelen. De Directie Veiligheid heeft als opdrachtgever gedurende het gehele traject de onafhankelijkheid van ons oordeel benadrukt en hiervoor ruimte geboden. De onafhankelijkheid van deze periodieke rapportage is verder geborgd door een begeleidingscommissie met inhoudelijk betrokken medewerkers met overzicht van het beleidsveld. Daarnaast maakten twee onafhankelijke deskundigen op het gebied van veiligheid en beleidsevaluaties deel uit van de begeleidingscommissie. Besprekingen met de begeleidingscommissie waren inhoudelijk deskundig, zorgvuldig voorbereid en met een scherp oog voor rollen en verantwoordelijkheden.

Figuur 4: Aanpak en onderzoeksinstrumenten

Fase	**1. Reconstructie beleidstheorie**	**2. Initiële analyse**	**3. Terugblikkend syntheseonderzoek**	**4. Toekomstgericht leren**
Aanpak	Analyse **doorwerking middelen** naar activiteiten en (beoogde) **effecten** in relatie tot geformuleerde doelstellingen	In kaart brengen **evaluatiedocumenten** en identificeren **kennislacunes**	Creëren samenhangend overzicht en inzicht in **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van het veiligheidsbeleid	Verkennen 20%-**besparingsopties en intensiveringsrichtingen** om lessen voor verbetering te formuleren
Instrumenten	**Initiële analyse** van meest impactvolle beleidsdocumenten	**Initiële analyse** van meest impactvolle evaluatiedocumenten	**Documentstudie** ter verdieping **Duo-sessies** met **22 gesprekspartners** ter verrijking	**Besparings- en intensiverings-sessies** met financiële en inhoudelijke experts
	Werksessies ter aanvulling en aanscherping **Begeleidingscommissies** ter kwaliteitstoetsing en procesmonitoring			

3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*

3. BELEIDSTHEORIE

Theoretische grondslag

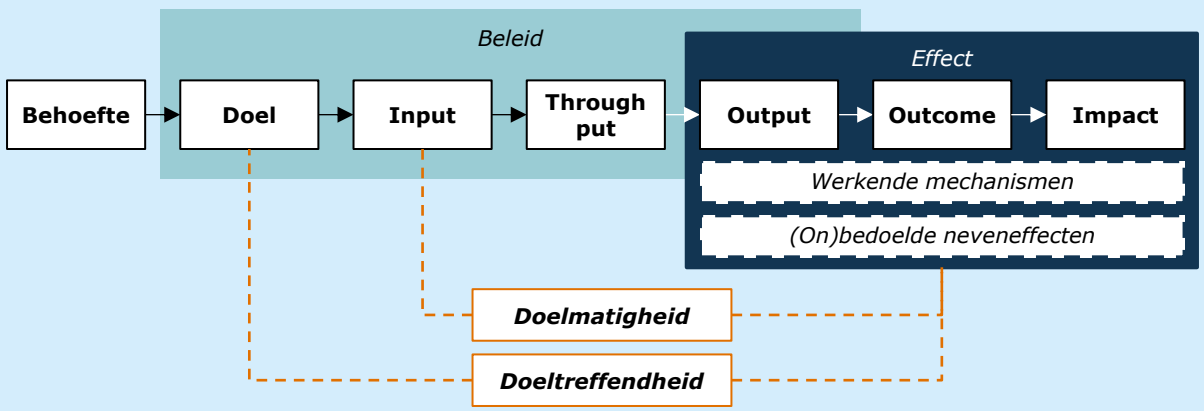
Deze periodieke rapportage is een syntheseonderzoek voor het gehele beleidsthema veiligheid bij Defensie.

Voor een **doeltreffend** (ook wel: effectief) **beleid** leidt de inzet van middelen en capaciteit (input) tot de gewenste effecten (outcome), veelal in de vorm van maatregelen (output); kortweg, de operationele effectiviteit.[7] De theoretische grondslag in figuur 5 visualiseert de relatie tussen deze elementen en is gebaseerd op het 'intervention logic' raamwerk gebruikt door de Europese Commissie.[8] In het gewenste scenario wordt bovendien zichtbaar dat de gerealiseerde output ook effecten sorteert die te linken zijn via onderliggende werkende mechanismen. Als voorbeeld: veiligheidsbeleid kan als effectief worden gezien als niet alleen aangetoond kan worden dat in trainingen veiligheid aan bod komt, maar als ook de kennis versterkt is en het gedrag verandert van degenen die de training bijwoonden. Dit heeft als impact een versterking van de veiligheid binnen Defensie, en daarmee is de cirkel tussen het beoogde doel en de gerealiseerde impact gesloten.

Voor **doelmatigheid** wordt gekeken naar de relatie tussen de input van middelen en de geleverde output (ook wel, kleine doelmatigheid). Om het vorige voorbeeld nogmaals te gebruiken: zijn tarieven van instructeurs of trainingen in lijn met vergelijkbare initiatieven, of op onverklaarbare wijze veel duurder? Bovendien wordt ook de link met de effectiviteit van het beleid gelegd. Hadden dezelfde effecten met minder middelen bereikt kunnen worden of had meer effect gesorteerd kunnen worden met slechts een licht hogere inzet van middelen? Meer formeel, wordt grote doelmatigheid ook wel omschreven als de mate waarin de effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en (on)bedoelde neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale effecten van beleid worden gerealiseerd tegen minimale negatieve (on)bedoelde neveneffecten. (On)bedoelde neveneffecten kunnen daarnaast ook positief zijn. Voor deze periodieke rapportage naar het veiligheidsbeleid van Defensie vormt de **financiële grondslag** in hoofdstuk 5 de basis voor de beoordeling van doelmatigheid. Deze financiële grondslag is gereconstrueerd door Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) in samenwerking met de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en vormt een weergave van de gespreide inzet langs verschillende beleidslijnen bij de defensieonderdelen. Om te beoordelen of de inzet van deze middelen doeltreffend en doelmatig is geweest, is de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van relevante beleidsdocumenten.

De **theoretische grondslag** heeft de **basis** gevormd voor **reconstructie** van de **beleidstheorie** voor het **veiligheidsbeleid** van Defensie. Verschillende soorten beleid zijn tenslotte op andere aannames voor de werking gebaseerd en elk beleid kent zijn eigen instrumentarium.

Figuur 5: Theoretische grondslag



7) Ministerie van Financiën (2025), Handreiking Periodieke rapportage; 8) Europese Commissie (2023) *Better Regulation Toolbox*

Beleidstheorie

Omdat de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid van Defensie niet bij aanvang van het beleid expliciet is uitgewerkt, is deze **gereconstrueerd** en **geëxpliciteerd** door middel van iteraties met de **begeleidingscommissie**. De reconstructie van de beleidstheorie is gestart bij de probleemstelling en de behoefte waarin het nieuwe beleid heeft moeten voorzien. De commissierapporten Giebels en Van der Veer constateerden dat het veiligheidssysteem en de veiligheidscultuur bij Defensie tekortschoten en onvoldoende bescherming boden voor Defensiemedewerkers. Om de veiligheid van medewerkers te vergroten is nieuw veiligheidsbeleid ontwikkeld. In onze analyse van de doelen van dit veiligheidsbeleid richten we ons op de belangrijkste beleidsdocumenten op strategisch niveau, waarbij we waar mogelijk op enkele onderwerpen ook de doorwerking in de praktijk erbij betrekken.

Het **'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie', d**e '**Agenda voor Veiligheid'** en het '**Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit'** vormen, samen met enkele overige beleidsdocumenten en SG-aanwijzingen, de basis voor een versterkte inzet op veiligheid binnen Defensie. In deze documenten staan de ambities en doelstellingen van het beleid die de basis vormen voor de analyse op doeltreffendheid. In deze documenten onderscheid het Defensie bovendien drie vormen van veiligheid waarvoor deze ambities en doelstellingen geformuleerd zijn:

- **Fysieke veiligheid:** het voorkomen van schade aan medewerkers, materieel en omgeving
- **Sociale veiligheid:** het beschermen van medewerkers tegen ongewenst gedrag, het waarderen van individuele verschillen binnen de organisatie en het creëren van een werkomgeving waarin geleerd kan worden vanuit onderling vertrouwen
- **Integriteit:** het moreel juist oordelen, beslissen en handelen volgens de Gedragscode van Defensie, waarbij rekening gehouden wordt met de rechten, belangen en wensen van alle betrokkenen. Onderdeel hiervan is bestuurlijke integriteit, operationele integriteit (grotendeels buiten scope voor dit onderzoek) en zakelijke integriteit

In onze analyse van de doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid bij Defensie volgen we het door Defensie geformuleerde onderscheid tussen fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit.

Het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' hanteert naast de drie vormen van veiligheid tevens vier sporen: strategie, structuur, systeem en cultuur. Deze vierdeling wordt gedeeltelijk overgenomen in overige beleidsdocumenten, maar er worden ook andere indelingen gehanteerd. Om een overkoepelende analyse van het gehele veiligheidsbeleid te faciliteren, hanteren we de vierdeling strategie, structuur, systeem en cultuur voor het gehele veiligheidsbeleid in de periode 2018-2023, mede omdat deze elementen impliciet ook in overig beleid zijn gebruikt. Deze vierdeling hanteren we voor alle drie de vormen van veiligheid. Defensie definieert deze vier sporen als volgt:

- **Strategie:** de manier waarop veiligheid integraal deel uitmaakt van de aansturing, de bedrijfsvoering en het operationele kernproces van de organisatie
- **Structuur:** de wijze waarop de organisatie van, en verantwoordelijkheden bij, veiligheid zijn belegd
- **Systeem:** de maatregelen die verband houden met het verbeteren van het veiligheidsmanagement en het lerend vermogen van de organisatie
- **Cultuur:** de waarden en normen, de ongeschreven regels en het (leiderschaps)gedrag ten aanzien van veiligheid

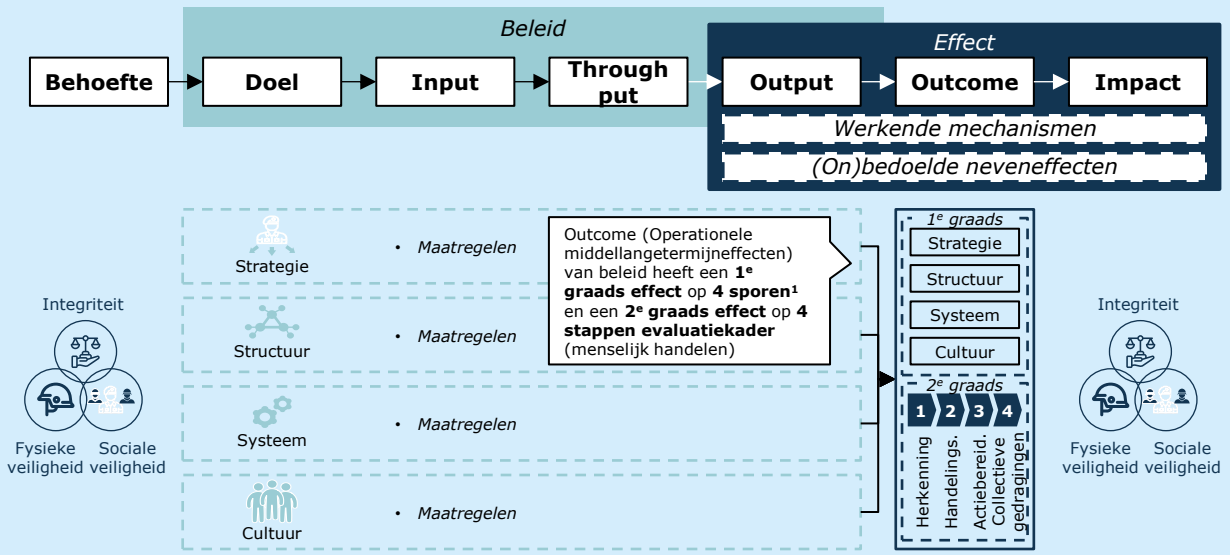
Figuur 6 visualiseert de onderverdeling in vier sporen binnen de drie vormen van veiligheid. Hierin clusteren we de genomen maatregelen (output) waarvoor (evaluatie)onderzoek beschikbaar is binnen de vier sporen. Uiteindelijk kijken we voor de synthese naar de effecten van het beleid op alle twaalf onderdelen (1e graads outcome).

Werkende mechanismen

Een aantal aannames van Defensie liggen als werkende mechanismen ten grondslag aan de beleidstheorie en de evaluatie daarvan op het veiligheidsbeleid van Defensie. Deze werkende mechanismen blijven vaak impliciet in de beleidsdocumentatie. Er wordt niet of summier omschreven hoe beleidsdoelstellingen en maatregelen doorwerken tot beoogde effecten, maar impliciet wordt bijvoorbeeld wel uitgegaan van de versterkende werking van voorbeeldgedrag door leidinggevenden. De impliciete werkende mechanismen zijn daarom door de onderzoekers geëxpliciteerd op basis van de documentstudie en duo-sessies.

- **Veiligheid** draagt bij aan de **operationele effectiviteit** van **Defensie**.[9, 10] De implementatie van het veiligheid-, gezondheid- en milieumanagementsysteem leidt door verankering van veiligheid in het dagelijks werk tot verminderde uitval en hogere inzetbaarheid van medewerkers
- **Expliciet accepteren** van **restrisico's** leidt tot **beter operationeel handelen**.[11, 12] Medewerkers zijn terughoudend in het accepteren van veiligheidsrisico's wanneer deze niet expliciet worden gemaakt, omdat ze bij mogelijke incidenten dan verantwoordelijk of aansprakelijk kunnen worden gehouden
- Denken in termen van **situationele risico's** en **risicoacceptatie** verhoogt de acceptatie van het veiligheidsbeleid.[11, 12] Door af te wegen welke risico's acceptabel zijn en welke weggenomen kunnen worden in plaats van pure focus op compliance, kan het veiligheidsbeleid recht doen aan de inherent risicovolle werkzaamheden bij Defensie.
- Door het **collectief lerend vermogen** van Defensie te **versterken**, worden **beleid en maatregelen effectiever**.[13, 14] Door te leren wat werkt of door te implementeren wat de wetenschap de organisatie leert, wordt effectief beleid versterkt en ineffectief beleid stopgezet
- **Gedragsverandering** vindt plaats door **voorbeeldgedrag**.[15, 16] Bij Defensie dragen de medewerkers de cultuur. Een cultuuromslag wordt bereikt wanneer medewerkers in hun gedrag het goede voorbeeld geven op basis van een defensiebrede visie op leiderschap
- Als **meldingsmechanismen verbeteren, stijgt** de **meldingsbereidheid**.[17, 18, 19] Bindende regels voor afhandeling van meldingen en een laagdrempelig meldingssysteem voor fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit verlagen de drempel om incidenten te melden, omdat dat de melding zorgvuldig en integer behandeld wordt, zonder risico op negatieve gevolgen voor de melder zelf

Figuur 6: Beleidstheorie



9) Pagell et al. (2015) *Are safety and operational effectiveness contradictory requirements: The roles of routines and relational coordination;* 10) Roets et al. (2018), *Multi-output efficiency and operational safety: An analysis of railway traffic control centre performance;* 11) Aven (2009), *Safety is the antonym of risk for some perspectives of risk; 12)* Aven (2016), *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation;* 13) Heikkila & Gerlak (2013), *Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars*; 14) Fenwick (2018) *Understanding relations of individual—collective learning in work: A review of research;* 15) Mason et al. (2014), *Transformational leadership development: Connecting psychological and behavioral change;* 16) Mester et al. (2003), *Leadership style and its relation to employee attitudes and behaviour;* 17) Pfeiffer et al. (2013), *Motivational antecedents of incident reporting: evidence from a survey of nurses and physicians;* 18) Sanne (2008), *Incident reporting or storytelling? Competing schemes in a safety-critical and hazardous work setting;* 19) Benn et al. (2009), *Feedback from incident reporting: information and action to improve patient safety*

- **Sociale veiligheid** als **katalysator** voor **fysieke veiligheid** en **integriteit**.[17, 18] Sociale veiligheid dient als katalysator voor betere fysieke veiligheid en integriteit, omdat medewerkers zich beschermd en aangemoedigd voelen elkaar aan te spreken en uit te spreken over risicovolle situaties

In hoofdstukken 4 en 5 wordt verwezen naar de werkende mechanismen waar deze expliciet worden benoemd in evaluatiedocumenten.

Evaluatiekader

Veiligheidsbeleid is het meest effectief als alle vier stappen uit het evaluatiekader in figuur 7 voor (collectieve) gedragsverandering worden doorlopen.[20, 21, 22] **Collectieve veiligheid van Defensie is grotendeels een opsomming van individuele handelingen van defensiemedewerkers in (potentieel) risicovolle situaties.** Voor het veiligheidsbeleid betekent dat ten eerste dat het veiligheidsbeleid dient bij te dragen aan het herkennen van situaties als risicovol. Ten tweede dienen defensiemedewerkers handelingsperspectief te hebben in risicovolle situaties. Dat betekent dat ze op basis van ervaring of kennis weten hoe te handelen. Daaruit volgt ten derde dat defensiemedewerkers ook de actiebereidheid hebben om in te grijpen wanneer risicovolle situaties zich voordoen.

Tenslotte is het beleid het meest effectief als ook een cultuurverandering heeft plaatsgevonden waarin Defensie een organisatie is waarbinnen men elkaar durft aan te spreken op risicovolle of onveilige situaties, dat van elkaar accepteert en waarin onveilige situaties gebruikt worden als collectieve leerervaring om het in het vervolg beter te doen. Als onderstroom (en werkzaam mechanisme) voor het doorlopen van alle vier de stappen, kijken we naar het lerend vermogen van Defensie.

Figuur 7: Evaluatiekader

20) Boyd (1996), *OODA-loop (Observe, Orient, Decide, Act)*; 21) Kahneman (2011), *Thinking, Fast and Slow*; 22) Mierlo & van Beers, (2020), *Understanding and governing learning in sustainability transitions: a review*

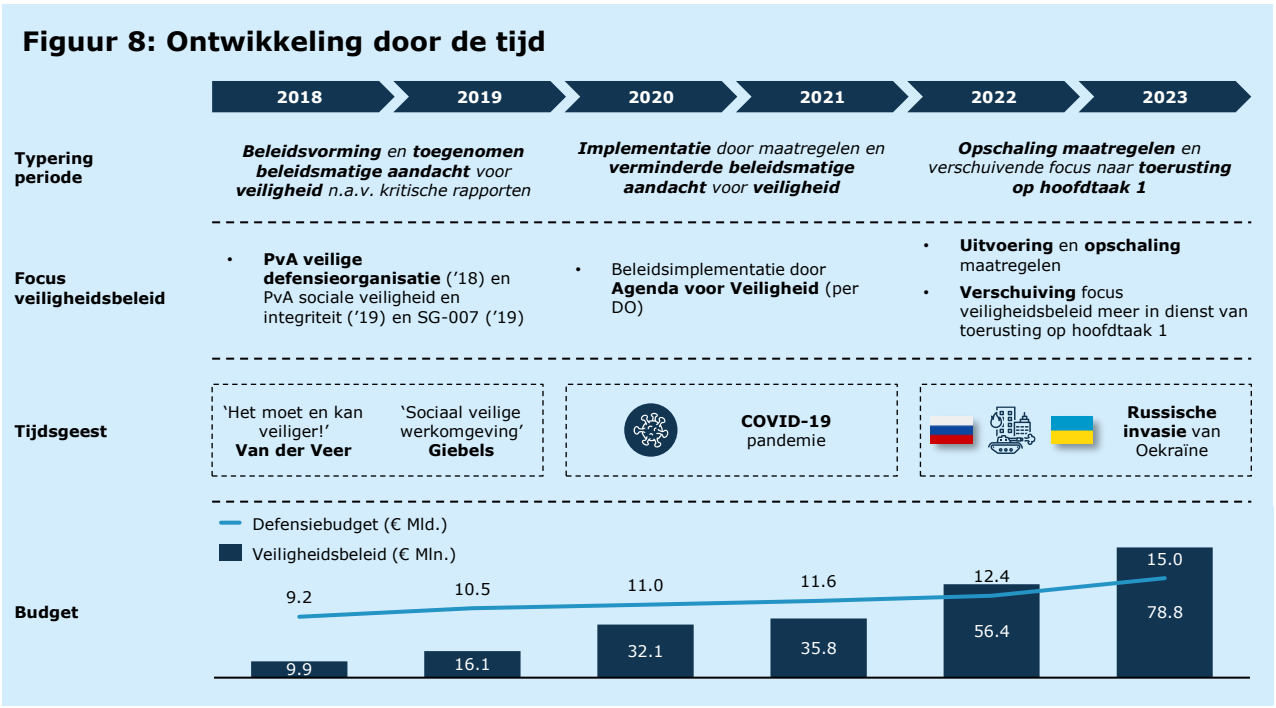
4. DOELTREFFENDHEID

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het syntheseonderzoek met betrekking tot doeltreffendheid. In lijn met de beleidstheorie, worden in hoofdstuk 4.2, 4.3 en 4.4 de bevindingen gestructureerd aan de hand van de drie type veiligheid en vier sporen zoals gedefinieerd in het 'Plan van aanpak veilige defensieorganisatie'. Gevolg hiervan is dat bevindingen op één thema op in meerdere hoofdstukken worden behandeld vanuit het licht van fysieke veiligheid, sociale veiligheid of integriteit. Vervolgens worden in hoofdstukken 4.5 en 4.6 overkoepelende bevindingen geformuleerd op het niveau van de vier sporen (1e graads outcome) en de vier stappen van het evaluatiekader (2e graads outcome). Elke paragraaf met bevindingen start met een samenvattende zin ten behoeve van de leesbaarheid.

De bevindingen in de volgende hoofdstukken vallen samen met een **ontwikkeling door de tijd tussen 2018 en 2023**. In grote lijnen was er in 2018 en 2019 een grote impuls in aandacht voor beleidsvorming ten aanzien van veiligheid waarin beleid en uitvoering tegelijkertijd liepen in verband met de hoge urgentie. In 2020 en 2021 verminderde de beleidsmatige aandacht vanuit de defensietop, mede door afgenomen politieke en maatschappelijke urgentie. Bovendien werden beleid en uitvoering van elkaar gescheiden. In 2022 en 2023 verschoof de focus naar toerusting op hoofdtaak 1. Deze ontwikkeling door de tijd is gesimplificeerd weergegeven in figuur 8.

Figuur 8: Ontwikkeling door de tijd



4.2
Fysieke veiligheid

Introductie

Van de drie typen veiligheid krijgt fysieke veiligheid de meeste aandacht. De conclusies van commissie Van der Veer zijn richtinggevend geweest voor het opstellen van het veiligheidsbeleid met betrekking tot fysieke veiligheid. De algemene doelstelling van het veiligheidsbeleid is het versterken van de fysieke veiligheid binnen Defensie. Om dit te bereiken zijn beleidsdoelstellingen opgesteld binnen de sporen strategie, structuur, systeem en cultuur met maatregelen ter uitvoering. Aan de hand van deze structuur worden de belangrijkste bevindingen voor elk van de sporen strategie, structuur, systeem en cultuur gesynthetiseerd.

Strategie

Het **sluiten van de PDCA-cyclus** is slechts gedeeltelijk gerealiseerd doordat audits en Risico-Inventarisatie & Evaluaties (RI&E's) in beperkte mate zijn uitgevoerd en verbetermaatregelen zijn uitgebleven. Het sluiten van de PDCA-cyclus is één van de topprioriteiten binnen het veiligheidsbeleid geweest, met als doel het verbeteren van het collectief lerend vermogen van Defensie. Er is onder meer ingezet door extra financiële middelen, de oprichting van de Directie Veiligheid, KPI-rapportages en jaarlijkse veiligheidsaudits om fysieke veiligheidsrisico's te adresseren en de PDCA-cyclus te sluiten.[23] Echter werd geconstateerd dat de cyclus onvolledig wordt doorlopen en dat het ontbreken van audit- en analysecapaciteit het lerend vermogen ondermijnt.[24, 25] Daarnaast voeren defensieonderdelen audits en RI&E's vaak niet tijdig en onvolledig uit, waardoor verbetermaatregelen uitblijven.[25] Er zijn stappen gezet in risicoherkenning (2e graads outcome), bijvoorbeeld door meer meldingen van kleine voorvallen en actuele KPI's, maar het effect op fysieke veiligheid is vooralsnog bescheiden. Daarom heeft de visitatiecommissie aangeraden om (risico-gebaseerde) auditcapaciteit structureel uit te breiden, RI&E-gegevens defensiebreed te analyseren en het IRM-programma te versnellen.[24] Hiermee kunnen de 'check' en 'act'-fasen leiden tot collectief leren en risicoreductie.

Het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' heeft **primair gefocust** op het **inregelen** van de **veiligheidsorganisatie** en in mindere mate op hoe deze een strategie met meerjarige doelstellingen formuleert.[26]

De actiegerichte 'can do' mentaliteit heeft er tot geleid dat het veiligheidsbeleid snel is vertaald naar maatregelen, vaak zonder nulmetingen, (SMART-)doelstellingen, effectmetingen en evaluaties.[11] Hierdoor ontstond weinig managementinformatie om te sturen op resultaat.[24] Meerdere gesprekspartners lichtten toe dat deze snelheid met name is gedreven door (de perceptie van) urgentie en druk vanuit de politiek en maatschappij.

De cruciale rol van leidinggevenden in het bevorderen van fysieke veiligheid kan onvolledig naar wens worden ingevuld door beperkingen in kennis, verantwoordelijkheden en opleidingen. Het veiligheidsbeleid heeft ingezet op het bevorderen van de rol van commandanten in fysieke veiligheid. Dit gebeurt onder andere door het agenderen van veiligheid, het communiceren van meldingen en incidenten en het uitvoeren van safety walks.[23, 25] Leidinggevenden beschikken niet altijd over de benodigde kennis om gedelegeerde verantwoordelijkheden uit te voeren, zoals de aanvraag van nieuw materieel.[27] Er is nog te weinig aandacht besteed aan fysieke veiligheid in opleidingen.[24] Ondanks dat opleidingsinstituten grote stappen hebben gezet in het integreren van fysieke veiligheid in hun opleidingen, is er ruimte voor verbetering in het borgen hiervan door vastlegging in syllabi en bekwaming van instructeurs.[28]

Het **veiligheidscomité** heeft onvoldoende haar rol gepakt betreffende kennisdeling, bespreking van dillema's en realisatie van verbetermaatregelen gedreven door primaire focus op incidenten en minder frequente bijeenkomsten.[30, 31] De oprichting van het veiligheidscomité had ten doelen om veiligheid prominenter te agenderen bij de defensietop. In het veiligheidscomité werden actuele ontwikkelingen, onderzoeken naar ernstige incidenten, bevindingen van toezichthouders en potentiële verbetermaatregelen besproken om hier collectief van te leren.[29] Initieel werd maandelijks bijeengekomen, maar de frequentie is afgenomen tot driemaandelijkse bijeenkomsten.[30] Bovendien hebben de leden van het veiligheidscomité volgens het Gateway Review team onvoldoende hun rol kunnen pakken door het inbrengen van kennis, bespreken van dillema's en het realiseren van mandaatoverstijgende verbetermaatregelen.[31] Ondanks dat veiligheid 'business as usual' dient te worden als onderdeel van de bedrijfsvoering, raadt de ADR aan om het veiligheidscomité in stand te houden en daarmee de aandacht voor veiligheid aan de top van de organisatie te behouden.[32] Het Gateway Review team raadt aan om het veiligheidscomité hun beoogde rol beter te laten vervullen door een centraal stuur- en leerorgaan te worden met volwaardig eigenaarschap, effectief gebruik makende van sturingsmechanismen en mandaatoverstijgende besluitvorming.[31] Volgens de gesynthetiseerde informatie functioneert het veiligheidscomité nog niet zoals beoogd.

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 25*) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid; 26*) Visitatiecommissie (2019), *Jaarrapport 2019; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 28*) Ministerie van Defensie (2023), *Samenvatting werkbezoeken veiligheid in opleidingen; 29*) Ministerie van Defensie (2018), *Oprichting Veiligheidscomité; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 31*) Bureau Gateway (2023), *Gateway review project Veiligheidscomite; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie*

Structuur

Fysieke veiligheid in de eerste lijn is onvoldoende versterkt, mede als gevolg van ontoereikende financiële middelen, tekortschietende kennisuitwisseling tussen eenheden en het inkorten van opleidingen.[26,27] Het veiligheidsbeleid heeft als doel gehad het versterken van fysieke veiligheid in de eerste lijn, gefocust op defensiemedewerkers en hun leidinggevenden. Ongeacht de formele lijnverantwoordelijkheden zijn alle defensiemedewerkers medeverantwoordelijk voor fysieke veiligheid in hun dagelijkse werkzaamheden en daarmee voor het herkennen van risicovolle situaties, en worden geacht hier passend op te acteren.[26] Hiertoe hebben commandanten een discretionair veiligheidsbudget gekregen voor snelle verbeteringen door de Zelfstandige Kleine Aanschaf (ZKA) regeling, zijn er Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu (VKAM) functies bijgekomen en is fysieke veiligheid opgenomen als deel van initiële en kaderopleidingen. Ondanks dat deze instrumenten de herkenning van risicovolle en onveilige situaties (2e graads outcome) hebben verbeterd, konden commandanten hun verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid onvoldoende waarmaken door geringe financiële middelen en bevoegdheden.[27] Bovendien blijft de uitvoering fragmentarisch, onder andere door beperkte kennisuitwisseling en het inkorten van opleidingen. De visitatiecommissie beveelt daarom aan om commandanten beter (financieel) te ondersteunen en hen de benodigde bevoegdheden te geven om verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het versterken van fysieke veiligheid in hun eenheid.[27] Daarnaast wordt in de nota 'belegging opleidingen t.a.v. functiegebied veiligheid' aanbevolen fysieke veiligheid integraal onderdeel te maken van opleidingen.[33]

Versterking van **multidisciplinaire specialistische capaciteit in de tweede lijn** heeft nog onvoldoende geleid tot versterking van fysieke veiligheid door een aanhoudend capaciteitstekort en reactieve inzet.[24, 34] Het veiligheidsbeleid heeft het inrichten van multidisciplinaire specialistische capaciteit ter ondersteuning van commandanten om risico's vroegtijdig te identificeren, (proactief) te adviseren en kennisbehoud te borgen ten doel gehad. Naar aanleiding van het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' uit 2018 is specialistische capaciteit bij het Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID), het Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG) en het Expertisecentrum Leiderschap (ECLD) uitgebreid en kreeg elk defensieonderdeel hier toegang tot. Deze versterking heeft geleid tot snellere herkenning van fysieke veiligheidsrisico's en een verbeterd handelingsperspectief (2e graads outcome).[34] Door aanhoudende capaciteitstekorten en snelle functieroulatie wordt deze versterking echter deels tenietgedaan.[34] Ondanks dat de capaciteit is gegroeid, wordt deze met name reactief ingeschakeld na afloop van incidenten, in plaats van proactief om incidenten te voorkomen.[24] Bovendien is de rol van ketenpartners zoals CEAG en COID onduidelijk beschreven en sluit deze slechts gedeeltelijk aan op het besturingsmodel, waardoor specialistische input in de praktijk versnipperd blijft.[34] Er wordt aanbevolen in te zetten op structurele uitbreiding van specialistische capaciteit, heldere taakbeschrijving en proactieve, integrale betrokkenheid van experts in opleidingen en risicomanagementprocessen om fysieke veiligheid te versterken en collectief leren te faciliteren.[24, 34]

Figuur 9: Multidisciplinaire specialistische capaciteit

Specialisten tweede lijn
Signaleren risico's, begeleiden meldingen en invoeren (veiligheid)maatregelen op dagelijkse basis door VKAM-functionarissen

CEAG
Delen arbodeskundigheid, monitoren fysieke en- omgevingsrisico's en adviseren over (preventieve) maatregelen

(Bedrijfs)arts
Beoordelen medische geschiktheid, begeleiden verzuim en (re)integratie en inzichtelijke maken gezondheidsrisico's

COID
Voorkomen, signaleren en correct afhandelen van integriteits- en cultuurproblemen door beleidsadvies en (trend)analyse van meldingen

Vertrouwenspersoon
Fungeren als luisterend oor, ondersteunen melders en bieden nazorg als laagdrempelig aanspreekpunt bij ongewenst gedrag

Interne auditcapaciteit
Toetsen processen, beoordelen veiligheid en formuleren concrete verbetermaatregelen als onafhankelijke interne auditors

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021 26*) Visitatiecommissie (2019), *Jaarrapport 2019; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 33*) Ministerie van Defensie (2024), *Nota belegging opleidingen; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007*

Het **behouden van kennis en deskundigheid** omtrent fysieke veiligheid wordt gehinderd door het functieroulatiesysteem. Het veiligheidsbeleid heeft ten doel het verankeren en behouden van kennis en deskundigheid met betrekking tot fysieke veiligheid binnen Defensie. Om de nadelen van het functieroulatiesysteem te mitigeren en kennisverlies betreffende fysieke veiligheid te beperken, is de functieduur van kritieke functies voor veiligheid verlengd en een lijst met uitzonderingen op het standaard rouleerregime opgesteld.[25] Desondanks blijft snelle roulatie binnen drie jaar de norm, waardoor de duurzame verankering van een veiligheidsbewustzijn en –kennis onder militairen lastig van de grond komt, wat de versterking van het lerend vermogen in eenheden bemoeilijkt.[24] Concrete veiligheidswinst, bijvoorbeeld door betere herkenning van risico's of minder incidenten, is daardoor onderhevig aan lekkage. De visitatiecommissie beveelt aan om sleutelposities minimaal vier jaar te bekleden, expertise van fysieke veiligheid te overwegen in personeelsplanning en talentmanagement zodanig in te richten dat specialistische kennis behouden blijft.[24]

Het **opbouwen van interne auditcapaciteit** om veiligheidsrisico's te toetsen heeft geleid tot snellere implementatie van verbetermaatregelen, maar vereist een investering in capaciteit om dit voor alle DO'n evenredig te realiseren. Het veiligheidsbeleid heeft ten doel het **opbouwen van interne auditcapaciteit** ter ondersteuning van commandanten om fysieke veiligheidsrisico's systematisch te toetsen. Waar auditteams zijn uitgebreid, zoals bij CZSK en CLAS, wordt sneller gerapporteerd over onveilige werkplekken en implementeren commandanten eerder correctieve verbetermaatregelen.[25] Echter is deze ondersteuning met auditcapaciteit niet overal op sterkte, waardoor ook de PDCA-cyclus niet goed doorlopen kan worden.[31] In de evaluatie van de SG-007 beveelt de Directie Veiligheid daarom aan om de auditcapaciteit structureel te versterken, een eenduidige methodiek te hanteren, centrale trendanalyses uit te voeren en koppeling met managementrapportages te maken.[34] Hiermee draagt toegenomen auditcapaciteit bij aan duurzame verbetering van de fysieke veiligheid.[34] Daarnaast is een onafhankelijke interne auditfunctie benodigd om tijdig misstanden te signaleren en een herhaling van langlopende problematiek te voorkomen.[35]

Een illustratie: versterken fysieke veiligheid in opleidingen

De **versterking** en **integratie** van **fysieke veiligheid** in **opleidingen** is in **beperkte mate gerealiseerd**, als gevolg van een tekort aan opleidingscapaciteit, ingekorte opleidingen en uiteenlopende implementatie bij defensieonderdelen. Het doel van het veiligheidsbeleid betreffende opleidingen is het verbeteren van risicoherkenning (2e graads outcome) en veilig handelen vanaf dag één bij Defensie om defensiemedewerkers beter toe te rusten voor hun rol en verantwoordelijkheden op het gebied van fysieke veiligheid. Het veiligheidsbeleid schrijft voor dat fysieke veiligheid expliciet onderdeel wordt van alle initiële- en kaderopleidingen en verzoekt commandanten hun personeel hiervoor te trainen.[23] Bij de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) zijn bijvoorbeeld veiligheidsmodules geïntegreerd in opleidingscurricula gefocust op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van commandanten.[28, 36] Echter loopt de uitvoering achter, blijven opleidingscurricula gefragmenteerd, is opleidingscapaciteit gering en wordt veiligheid als onderdeel van opleidingen ingekort.[24, 33] De inkorting van veiligheid in opleidingen wordt hoofdzakelijk gedreven door de recent toegenomen focus op gereedstelling voor hoofdtaak 1 waarbij opleidingsonderdelen gericht op operationele inzet worden geprioriteerd boven opleidingen gericht op veiligheid. Bovendien zijn veel opleidingen op het functiegebied veiligheid ontstaan op persoonlijke initiatiefbasis, waardoor deze niet altijd structureel en uniform geborgd zijn.[33] Om structurele borging te realiseren in tegenstelling tot deze programmatische aanpak, wordt in de nota 'belegging opleidingen t.a.v. functiegebied veiligheid' en in het derde visitatiecommissierapport aanbevolen veiligheid integraal onderdeel te maken van opleidingen, opleidingen centraal te regisseren, instructeurscapaciteit te vergroten en opleidingscurricula te borgen in syllabi.[24, 33]

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), 25) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid; 28*) Ministerie van Defensie (2023)*, Samenvatting werkbezoeken veiligheid in opleidingen; 31*) Bureau Gateway (2023), *Gateway review project Veiligheidscomite; 33*) Ministerie van Defensie (2024), *Nota belegging opleidingen; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 35*) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 36*) Ministerie van Defensie (2023), *Nota visie veiligheid in opleidingen*

Systeem

De **ontwikkeling** van **normdenken** naar **toenemend risicodenken** stokt door uiteenlopende methodieken en een risico-regelreflex, waardoor risicobeheer nog beperkt praktijkgericht is.[iii] Het veiligheidsbeleid heeft ten doel een ontwikkeling in te zetten van normdenken naar toenemend risicodenken. Defensie heeft integraal risicomanagement (IRM) als besturingsprincipe omarmd, maar dit vereist een verbetering van de kwaliteit van risicomanagement systemen en RI&Es.[27] Met de update van de SG-007 zijn er stappen gezet in het inbedden van risicodenken in het veiligheidsmanagementsysteem, maar de uniformiteit hiervan is beperkt door uiteenlopende methodieken en formats en ontbrekende integratie in reguliere managementrapportagecycli.[34] Er bestaat een veelvoud aan regels en er wordt gewaarschuwd voor een risico-regelreflex als negatief neveneffect, waarin langdradige procedures worden opgesteld als reactie op nieuwe risico's, waardoor er minder ruimte is voor het professionele oordeel en inschattingsvermogen van defensiemedewerkers.[24] In de evaluatie van de SG-007 en het IVD jaarverslag uit 2023 wordt aanbevolen om in een beoogde separate SG-IRM regels slank en begrijpelijk te houden en risicodenken organisatiebreed te verankeren, zodat defensiemedewerkers ook veilig kunnen handelen wanneer procedures en voorschriften beperkt toereikend zijn.[34, 37]

Risicomanagement door **RI&Es** is onvoldoende ingebed en inconsistent uitgevoerd, waardoor de PDCA-cyclus stokt en het collectief lerend vermogen overwegend uitblijft.[24, 37, 38] Het doel van het veiligheidsbeleid is geweest om de kwaliteit van risicomanagement te verbeteren door RI&Es en het als één van de pijlers van bedrijfsvoering te realiseren. Defensie heeft ingezet op de actualisatie van RI&Es om zo gebruik, status en kwaliteit ervan te verbeteren. Desondanks is risicomanagement onvoldoende ingebed in de bedrijfsvoering, worden risico-inventarisaties inconsequent uitgevoerd met de juiste verantwoordelijken en is de samenhang en diepgang van RI&Es regelmatig nog niet van het gewenste niveau.[24] RI&Es worden te weinig uitgevoerd bij het afwijken van protocollen, worden beschouwd als papieren werkelijkheid en ervaren als administratieve last.[27, 30] Dit leidt ertoe de PDCA-cyclus onvolledig wordt doorlopen.[24] Leidinggevenden kunnen daardoor niet voortbouwen op eerder genomen besluiten en overwegingen in vergelijkbare situaties. Dit vermindert de mogelijkheden voor realistischer en praktijkgerichter handelen, omdat defensiemedewerkers juridisch minder goed beschermd zijn en zich minder goed gedekt voelen door de organisatie.[38]

Zowel de ADR als diverse gesprekspartners bevelen aan prioriteit te geven aan de ontwikkeling van één integraal risicomanagementsysteem dat ruimte laat voor het professioneel oordeel van defensiemedewerkers.[32]

Een integraal systeem maakt datagedreven KPI-sturing mogelijk met concrete adviezen op basis van analyse van hoge aantallen RI&Es, waardoor de PDCA-cyclus volledig doorlopen kan worden.[24] Het huidige **meldingssysteem** wordt als ongebruiksvriendelijk en intransparant ervaren, waardoor de **meldingsbereidheid** achterblijft. Doordat meldingen niet in één systeem binnenkomen, zijn trendanalyses voor verbetermaatregelen niet goed mogelijk. Het veiligheidsbeleid heeft ten doel **meldingsbereidheid te stimuleren door een gebruiksvriendelijk meldingssysteem** wat trendanalyse mogelijk maakt. Met de 'SG-005 melding voorvallen' is er invulling gegeven aan dit beleidsdoel. Het meldingssysteem voor fysieke veiligheid voorvallen, Peoplesoft Meldingen Voorvallen (PSMV), functioneert overwegend goed, bijvoorbeeld door één meldmatrix.[39] Desalniettemin wordt PSMV als lijvig, ongebruiksvriendelijk en intransparant ervaren, wat leidt tot verminderde meldingsbereidheid als negatief neventeffect.[24, 40] Dit heeft ertoe geleid dat de volledigheid en kwaliteit van meldingen van lichte voorvallen gering was, waardoor de signaalfunctie van lichte fysieke voorvallen onbenut blijft voor het formuleren van verbetermaatregelen.[40] Een goed functionerend meldingssysteem maakt dit mogelijk door trendanalyses. Deze trendanalyses vergemakkelijken het formuleren van concrete verbetermaatregelen en dragen daarmee bij aan het volledig doorlopen van de PDCA-cyclus.[24] De ADR raadt aan één gebruiksvriendelijk meldingssysteem voor zowel fysieke en sociale veiligheid in richten waartoe reeds stappen zijn ondernomen. Echter is de implementatie vertraagd door beperkingen van PSMV en prioriteitsconflicten bij IT.[32]

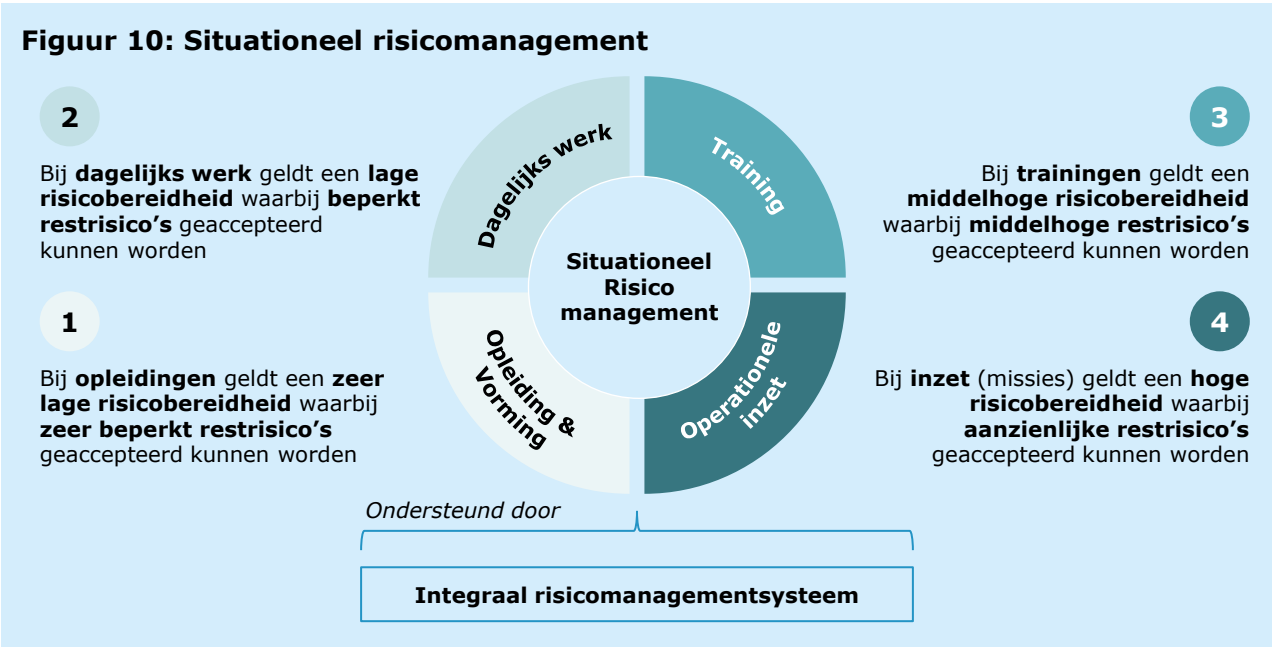
iii) Met normdenken wordt bedoeld dat beleid en maatregelen primair zijn gericht op het naleven van vooraf vastgestelde normen en regels ('wat zijn de regels, procedures en voorschriften?'). Risicodenken richt zich op het inschatten en beheersen van feitelijke risico's, waarbij de kans en impact van ongewenste gebeurtenissen centraal staan ('wat willen we, wat zijn de risico's en welke zijn aanvaardbaar'?)

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 37)* Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 39)* Ministerie van Defensie (2024), *SG-005 melding voorvallen; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen;*

Situationeel risicomanagement is onvoldoende **structureel geborgd** door onduidelijkheden over mandaat en over de acceptatie van restrisico's.[24, 27, 32, 37] Een belangrijk doel van het veiligheidsbeleid was om situationeel risicomanagement als integraal onderdeel van de taakuitoefening te borgen. Dit doel wordt bereikt door specifieke risico's in kaart te brengen, mitigerende maatregelen te nemen en restrisico's expliciet te accepteren. Verschillende gesprekspartners benadrukken dat werken bij Defensie per definitie risicovol is en situationeel risicomanagement stelt besluitvormers in staat een evenwichtigere afweging te maken. De beperkte inbedding van situationeel risicomanagement in bedrijfsvoering in combinatie met een nog niet geheel functioneel risicomanagementsysteem leidt tot minder optimale besluitvorming en verminderd collectief lerend vermogen.[26, 32] Dit gebeurt met name door het onvoldoende expliciet accepteren van restrisico's en het beperkt documenteren en delen van mitigerende maatregelen in toegankelijke RI&E's.[24] Enerzijds kan dit leiden tot onnodig risicovolle situaties bij een lage risicobereidheid, wanneer bijvoorbeeld teveel risico wordt genomen in dagelijkse bedrijfsvoering.[32, 37] Anderzijds kan dit leiden tot onnodige voorzichtigheid bij een hoge risicobereidheid, wanneer bijvoorbeeld te weinig risico wordt genomen bij missievoorbereiding.[32, 37]

Er bestaat onduidelijkheid omtrent de mogelijkheden van situationeel risicomanagement waarin het acceptabele risicoprofiel verschilt per context (opleiden, dagelijks werk, training, inzet).[34] Operationele inzet legitimeert het accepteren van hogere restrisico's. Om dit te faciliteren, is een formeel kader benodigd waarin de mogelijkheden betreffende situationeel risicomanagement worden omschreven.[30] Bovendien bestaat meerduidigheid over bevoegdheden restrisico's te accepteren en escalatiepaden bij opleidingen, dagelijks werk, trainingen en inzet.[34] De Directie Veiligheid beveelt aan om in de beoogde SG-IRM situationeel risicomanagement structureel in te richten door het vastleggen van risicobereidheid, escalatiepaden en acceptatie per context alsook een duidelijk mandaat voor commandanten te formuleren met een functionerend integraal risicomanagementsysteem als cruciale randvoorwaarde.[34, 41]

Figuur 10: Situationeel risicomanagement



24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 26*) Visitatiecommissie (2019), *Jaarrapport 2019; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32*) Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 37*) Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 41*) Ministerie van Defensie *(2025), Synergetisch risicomanagement in schietfaciliteiten*

Cultuur

Het **verankeren** van **fysieke veiligheid** in de **organisatiecultuur** blijft achter ondanks inzet op cultuurverandering, omdat normdenken domineert en dagelijkse bespreking van risico's onvoldoende plaatsvindt. Defensie heeft ten doel fysieke veiligheid structureel in te bedden in haar unieke organisatiecultuur. Hierin is het veilig voorvallen te melden, elkaar aan te spreken op risicovol gedrag, wordt actief om tegenspraak gevraagd en wordt geleerd van (bijna) incidenten.[23] Dit moet passen in de unieke organisatiecultuur van saamhorigheid en groepsgeest, oplossingsgerichte 'can do' mentaliteit, gevechtsbereidheid, loyaliteit, hiërarchie en uniformiteit die meermaals waardevol blijkt bij missies.[23] Door symposia, campagnes, workshops en gedragscodes heeft Defensie ingezet op een cultuurverandering.[32, 43] Er is echter onvoldoende vooruitgang geboekt in de voorgeschreven omgang met fysieke veiligheidsrisico's en bespreking op de werkplek.[43] Daarnaast is de onvolledige ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken een limiterende factor in het inbedden van fysieke veiligheid in de cultuur.[37, 44] Defensiemedewerkers gebruiken in geringe mate hun eigen professionele oordeel om risico's in te schatten, omdat ze door het organisatiebrede normdenken regels en procedures moeten volgen.[24, 37] De visitatiecommissie raadt daarom aan ingezette cultuurverandering door te zetten en randvoorwaarden zoals de ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken te versnellen.[24]

Commandanten hebben hun **voorbeeldrol** niet geheel kunnen waarmaken door onduidelijke bevoegdheden, onvoldoende ondersteuning en snelle functieroulatie. Het veiligheidsbeleid heeft ten doel de cruciale rol van commandanten en leidinggevenden te bevorderen in het creëren van een veiligheidscultuur in eenheden. Commandanten zijn het beste gepositioneerd om risicovolle situaties te signaleren en agenderen en een belangrijke voorbeeldfunctie te vervullen.[24, 40, 45] Dit wordt mede gerealiseerd door gedragsinterventies naar aanleiding van risicoanalyses en het besteden van aandacht aan voorbeeldgedrag, aanspreekgedrag en tegenspraak.[32] Positieve voorbeelden van inspirerend leiderschap op het gebied van fysieke veiligheid illustreren dat voorbeeldgedrag doet volgen en dat de meldingsbereidheid van lichte voorvallen stijgt.[40] Het signaleren van licht risicovolle situaties heeft in praktijk echter minder prioriteit vergeleken met operationele doelstellingen, waardoor commandanten afhankelijk zijn van ondersteunende capaciteit.[35, 40] In de praktijk kunnen commandanten hun verantwoordelijkheden onvolledig waarmaken door onvoldoende mandaat, trend- en stuurinformatie, budget en ondersteunende capaciteit.[47]

Bovendien is snelle functieroulatie een barrière voor het opbouwen van een duurzame veiligheidscultuur in eenheden.[35] Er wordt aanbevolen commandanten meer handelingsruimte te bieden door verantwoordelijkheden te koppelen aan bevoegdheden, een eigen veiligheidsbudget toe te kennen, bijvoorbeeld door verbreding van de ZKA-regeling en hun ondersteunende capaciteit te versterken.[24, 40] Verder wordt aanbevolen commandanten vier jaar op functie te houden en het formuleren van verbetermaatregelen naar aanleiding van lichte voorvallen integraal onderdeel te maken van de veiligheidscultuur in eenheden.[24, 40]

De **ontwikkeling** van '**blame culture'** naar '**just culture'** is nog onvoldoende doorgezet, omdat onderzoeken nog als schuldgericht worden beleefd, de focus te weinig op leren ligt en fouten worden beschouwd als persoonlijke verantwoordelijkheid in plaats van als gevolgen van onveilige situaties. Het veiligheidsbeleid heeft ten doel een ontwikkeling in te zetten van een 'blame culture' naar 'just culture' waarin onderzoeken primair dienen om oorzaken te doorgronden en als Defensie te leren in plaats van schuldigen aan te wijzen. De versterking van onafhankelijke toezichthouders zoals de IVD is een belangrijke maatregel geweest om dit te realiseren.[47] Er is vooruitgang gerealiseerd door meer aandacht te besteden aan leren en minder te focussen op bestraffen alsook de erkenning van 'doeners' die onder de radar verbeteringen realiseren door lokaal 'just culture' werkwijzen te introduceren[24]. Een 'blame culture' belemmert het lerend vermogen, omdat de focus ligt op aanwijzen van schuldigen en medewerkers bang zijn voor reputatieschade en juridische consequenties.[24, 37, 38] Kortom, de huidige schuldgerichte cultuur kan leiden tot meldingsangst en wegkijkgedrag en daarmee onderrapportage van indicenten.[30] Bovendien worden onderzoeken gericht op leren vanuit een interne commissie van onderzoek toch beleefd als 'schuldonderzoek' door de minimale communicatie met juridische ondertoon en daarom verward met een strafrechtelijk onderzoek.[38] Tot slot worden fouten met name beschouwd als persoonlijke misser waarvoor individuen volledige verantwoordelijkheid dragen.[34] In lijn met signalen vanuit verschillende gesprekspartners, wordt aanbevolen de ontwikkeling naar een open leer-cultuur door te zetten, waarin de IVD signaleert en agendeert in plaats van corrigeert.[34] Dit leidt tot verbeterd collectief lerend vermogen en daarmee verbeterde fysieke veiligheid. Bovendien wordt aanbevolen fouten meer te beschouwen als menselijk en mogelijk gevolg van een falend systeem, waarbij de individu proportioneel verantwoordelijkheid is.[34] Tot slot wordt benoemd dat een ontwikkeling naar een 'just culture' het werk van onafhankelijke toezichthouders niet moet belemmeren.[34]

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32*) Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 35*) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 37*) Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 42*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Jaarrapport 2023; 43*) Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), *M3 Fysieke & Sociale Veiligheid; 44)* Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2020), *Jaarrapport 2020; 45)* Nyenrode (2023), *Onderzoeksrapport stelsel vertrouwenspersonen; 46)* ISZW (2021), *Rapportage herinspectie; 47)* Ministerie van Defensie (2020), *SG-989 onderzoek voorvallen*

4.3 Sociale veiligheid

Introductie

Mede als reactie op het rapport van commissie Giebels heeft sociale veiligheid een belangrijke plek gekregen in het nieuwe veiligheidsbeleid van Defensie. Deze commissie concludeerde dat de sociale veiligheid binnen defensie onvoldoende is, mede door een niet goed functionerend meldsysteem en doordat de hechte groepscultuur naast een kracht ook een complicerende factor is in het aanpakken van grensoverschrijdend gedrag. De algemene doelstelling van het veiligheidsbeleid is dan ook het versterken van de sociale veiligheid binnen Defensie. Om dit te bereiken zijn onderliggende beleidsdoelstellingen opgesteld binnen de sporen strategie, structuur, systeem en cultuur. Aan de hand van deze structuur worden de belangrijkste beleidsdoelstelling voor elk van de sporen strategie, structuur, systeem en cultuur gesynthetiseerd.

Strategie

Naast de algemene strategiedoelstellingen zoals het sluiten van de PCDA-cyclus, en het vaststellen van meerjarige doelstellingen zijn geen doelstellingen aangetroffen die zijn geëvalueerd in eerdere onderzoeken die zich specifiek richten op sociale veiligheid.

Structuur

De kwaliteit, diversiteit en zichtbaarheid van **vertrouwenspersonen** is gering door rolonduidelijkheid en onvoldoende professionalisering. Betreffende vertrouwenspersonen is als doel gesteld de kwaliteit, diversiteit en bekendheid van vertrouwenspersonen te vergroten.[23] Tussen 2018 en 2020 zijn contactmomenten met vertrouwenspersonen toegenomen, waarbij sprake is van grote verschillen tussen verschillende defensieonderdelen.[24] Er blijken echter onduidelijkheden te bestaan over de rolinvulling van vertrouwenspersonen en medewerkers geven aan dat deze te onzichtbaar zijn. Voor vertrouwenspersonen, hun leidinggevenden en defensiemedewerkers is onduidelijk waar een vertrouwenspersoon wel en niet voor is bedoeld. In tegenstelling tot de functiebeschrijving, wordt de rol vaak breder opgevat dan enkel sociale veiligheid. Ook hebben vertrouwenspersonen in de praktijk vaak een actievere, coachende rol in plaats van een rol in eerste opvang en doorverwijzing.[45] Circa 900 medewerkers hadden een nevenfunctie als vertrouwenspersoon.

Er is behoefte aan professionalisering van deze functie in de vorm van opleidingen, onderlinge communicatie, informatievoorziening en uniformering van taken.[45]

Hoewel **sociale veiligheid** in toenemende mate in **kader- en niveauopleidingen** en **trainingen** terugkomt, verhinderen inkorting van curricula en vrijblijvendheid van trainingen de structurele borging. Een doelstelling van het veiligheidsbeleid was veiligheid expliciet onderdeel maken van het curriculum van alle kader- en niveauopleidingen, en het trainen van commandanten, leidinggevenden en medewerkers in kennis en vaardigheden op het gebied van veiligheid.[23, 25] Diverse gesprekspartners signaleren dat veiligheid een groter onderdeel is geworden in opleidingen. Het Expertisecentrum Leiderschap Defensie speelt een belangrijke rol in het integreren van veiligheid in opleidingen voor leidinggevenden. Ook in werkbezoeken is naar voren gekomen dat alle opleidingsinstituten progressie hebben gemaakt in het integreren van veiligheid (zowel fysiek als sociaal) in opleidingen.[28] Uit eerdere evaluaties komen echter een aantal knelpunten naar voren. Ten eerste ligt de focus op het opleiden van specialistische veiligheidsfunctionarissen.[28] Ten tweede komt de aandacht voor veiligheid in opleidingen in de knel: door de groei van defensie en de focus op hoofdtaak 1 worden opleidingen ingekort.[24] Ten derde balanceren opleidingsinstituten tussen het verleggen van fysieke en mentale grenzen en het waarborgen van een sociaal veilige leeromgeving.[48] Ten vierde geven meerdere gesprekspartners aan dat de vrijblijvendheid van trainingen en opleidingen over sociale veiligheid en integriteit voor leidinggevenden ervoor zorgt dat voornamelijk de leidinggevenden die reeds geëngageerd zijn met het thema de opleidingen volgen. Daarmee worden de leidinggevenden bij wie deze thema's nog minder op het netvlies staan (en daarmee de belangrijkste doelgroep) niet voldoende bereikt. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de structurele borging van sociale veiligheid (evenals fysieke veiligheid) niet is geregeld en veiligheid onvoldoende integraal onderdeel is geweest van opleidingen.[33]

Tweedelijns specialistische capaciteit op sociale veiligheid wordt hoofdzakelijk reactief ingezet, waardoor preventieve ondersteuning van commandanten beperkt blijft. Ter bevordering van o.a. sociale veiligheid was een beleidsdoel het beschikbaar stellen van uitvoerende en specialistische capaciteit ter ondersteuning van commandanten.[23] Specialistische capaciteit, zoals vanuit het COID of CEAG, speelt een ondersteunende rol in het bevorderen en verankeren van sociale veiligheid.[34, 49] Verscheidene gesprekspartners onderkennen dat specialisten voornamelijk reactief in plaats van preventief worden betrokken bij vraagstukken rondom sociale veiligheid.

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 25*) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid; 28*) Ministerie van Defensie (2023), *Samenvatting werkbezoeken veiligheid in opleidingen; 33*) Ministerie van Defensie (2024), *Nota belegging opleidingen; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 35)* Nyenrode (2023), *Onderzoeksrapport stelsel vertrouwenspersonen; 48*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen; 49)* Inspectie Veiligheid Defensie (2023), *Jaarverslag 2022*

Systeem

Een gefragmenteerd, formeel en beperkt transparant **meldingslandschap** in combinatie met beperkte toereikend **meldsysteem** leidt tot verminderde meldingsbereidheid en versnipperde sturingsinformatie. Een beleidsdoel van Defensie is het verbeteren van het systeem voor het melden van voorvallen voor fysieke en sociale veiligheid.[23] Het moet voor medewerkers helder zijn waar ze een melding kunnen maken, en elke melding of klacht moet adequaat en zo transparant mogelijk worden afgehandeld.[50] Eerder onderzoek constateerde dat het huidige systeem Peoplesoft Meldingen Voorvallen (PSMV) niet toereikend functioneerde.[27] Het was te ingewikkeld en vereiste te veel informatie. Er wordt gewerkt aan een nieuw systeem dat geheel is geïntegreerd in het risicomanagementsysteem, maar dit proces duurt meerdere jaren.[27] Totdat dit nieuwe systeem gereed is wordt er gewerkt met tussenoplossingen. Zo is er een lokettenleidraad gemaakt om defensiemedewerkers wegwijs te maken bij de verschillende loketten, instanties en systemen.[38] Er worden meerdere problemen ervaren met meldingssystemen. Er wordt er gesproken over een veelvoud aan kanalen, gebruik gemaakt van decentrale registratiesystemen door verschillende operationele commando's en is er een onduidelijke scheiding tussen een meldpunt voor sociale onveiligheid en integriteitsschendingen.[40] Deze complexiteit van het meldingslandschap heeft negatieve gevolgen voor de bereidheid en opvolging van meldingen. Het weerhoudt medewerkers er van om meldingen te maken, het beperkt de beschikbare sturingsinformatie doordat het moeilijk is om uitwisselen van informatie uit te wisselen en trends in typen meldingen te analyseren, en het bemoeilijkt passende behandeling van signalen door bijvoorbeeld leidinggevenden.[38] Ook sluit de opvolging van melding niet aan bij de behoeften van de melders. Soms ervaren medewerkers onvoldoende terugkoppeling nadat zij een melding hebben gedaan, waardoor het gevoel kan ontstaan dat de melding in een black box verdwijnt. Op andere momenten worden meldingen op een formele en juridische wijze opgevolgd die niet altijd goed aansluit bij de context of de behoefte en verwachtingen van de melders.[38] Deze over-formalisering staat een goed gesprek en proportioneel handelen in de weg, signaleren diverse gesprekspartners.

Cultuur

Cultuurverschillen tussen defensieonderdelen maken een eenduidige **verankering** van sociale veiligheid uitdagend en afhankelijk van lokaal leiderschap. De cultuur binnen Defensie wordt beschouwd als een cultuur van onderling vertrouwen en groepsloyaliteit, ook bij of onanks herhaaldelijk onbedoelde grensoverschrijdende opmerkingen.[38, 48] Defensiemedewerkers voelen zich comfortabel om onveilige situaties informeel te bespreken met hun leidinggevenden, teams en de desbetreffende collega.[38] Wel bestaan er grote cultuurverschillen tussen én binnen verschillende defensieonderdelen. De cultuur, en daarmee de sociale veiligheid, ontwikkelt zich op kleine schaal (bijvoorbeeld een peloton van 50 personen). Negatief neveneffect hiervan zijn grote cultuurverschillen, waarbij maatregelen uiteenlopend worden geïmplementeerd en wisselend effectief zijn. Gesprekspartners onderkennen dat protocollen, procedures en dergelijken zijn ontwikkeld, maar dat het nog niet is gelukt sociale veiligheid te organisatiebreed te verankeren.

Aandacht voor sociale veiligheid nam aanvankelijk toe, maar verminderde onder operationele druk. Er is sinds de aanscherping van het veiligheidsbeleid vanaf 2018 sprake van een toename van aandacht voor sociale veiligheid, bijvoorbeeld in campagnes, periodieke benen-op-tafel gesprekken met officieren en als vast onderdeel van de beoordelingscyclus.[23] Er wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat het moeilijk is vast te stellen in hoeverre de toename in aandacht het directe gevolg is van het veiligheidsbeleid, of ook het resultaat van een bredere maatschappelijke toename van aandacht voor sociale veiligheid. Diverse gesprekspartners observeren daarnaast dat aandacht voor sociale veiligheid met de jaren weer afnam, voornamelijk door de oorlog in Oekraïne en focus op hoofdtaak 1.

De **gedragscode** gericht op het stimuleren van **meldingsbereidheid** is inconsistent toegepast door begripsverwarring en beperkte inzet door leidinggevenden. Het veiligheidsbeleid had ten doel de **gedragscode** aan te scherpen met aandacht voor meldingsbereidheid.[23, 50] In 2021 is de gedragscode aangepast en breed uitgedragen.[46] Zo is er een toolkit gedragscode ontwikkeld met dilemmakaarten die in defensieonderdelen wordt gebruikt. In de aandacht voor de gedragscode voert integriteit de boventoon. Er bestaat verwarring tussen de begrippen ongewenste omgangsvormen en integriteit. Uit een enquête onder medewerkers blijkt dat 80% het goed vindt dat er een gedragscode is.[51] Minder dan de helft van de medewerkers weet wat de 4 V's (verbondenheid, veiligheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid) als kernwaarden van Defensie inhouden. Circa 30% ziet in hun werkomgeving het goede voorbeeld van leidinggevenden. Deze scores laten een voorzichtig positieve trend zien tussen 2020 en 2023.[51, 52]

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 48*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen;* 37) Ministerie van Defensie (2019), *Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit 51)* Trends, Onderzoek & Statistiek (2020), *M3 Gedragscode; 52) Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), M3 Gedragscode*

De beoogde ontwikkeling naar een '**just culture**' is onvolledig, omdat toezicht en onderzoeken nog vaak juridisch-schuldgericht zijn, wat defensief gedrag bij defensiemedewerkers oproept. Defensie heeft het doel om een 'just culture' te cultiveren (als tegenhanger van de 'blame culture').[50] De bevindingen voor sociale veiligheid komen overeen met de bevindingen omtrent fysieke veiligheid omschreven in hoofdstuk 4.2. Meerdere gesprekspartners signaleren dat het cultiveren van de 'just culture' nog niet voldoende is gelukt. En kaarten daarnaast aan dat na voorvallen de focus vaak op de schuldvraag ligt in plaats van of het leren van mogelijke fouten. Er wordt gesproken van een veelvoud aan toezichthouders die na voorvallen op de operatie afkomen, en elkaar deels overlappen. Rapporten van de IVD worden ervaren als correctief van aard en geschreven vanuit een formeel-juridische benadering. Dit kan gedeeltelijk verklaard worden door de externe druk (bijvoorbeeld vanuit de politiek) om een oorzaak of schuldige aan te wijzen bij incidenten of signalen.[38] Medewerkers focussen zich daardoor op verklaren en weerleggen in plaats van leren en reflecteren.[37] Zeker medewerkers met bevorderingsambities voelen eerder noodzaak hun fouten te weerleggen dan te erkennen signaleren gesprekspartners. Bovendien onderkennen gesprekspartners dat er sprake is van veroordelingen in de juridische wereld, en zijn er voorbeelden van medewerkers die door een fout juridisch zijn berecht. Dit zorgt bij Defensiemedewerkers voor zorgen te worden afgerekend op hun handelen en fouten.

Leidinggevenden tonen wisselend voorbeeldgedrag door overbelasting en uiteenlopende stijlen, wat consistente signalering van ongewenst gedrag bemoeilijkt. Defensie heeft als doel leidinggevenden in staat te stellen sociale veiligheid te bevorderen door adequaat (zorgvuldig en rechtvaardig) te reageren op signalen van ongewenst gedrag.[50]

Leidinggevenden hebben een voorbeeldfunctie in het uitdragen van de gedragsnorm, en het signaleren en voorkomen van ongewenst gedrag.[40, 46, 48] Defensie investeert in maatregelen die bijdragen aan herkenning van sociaal onveilige situaties (bijvoorbeeld theatervoorstellingen en opleidingen), maar de mate waarin deze kennis van signaleren wordt geïnternaliseerd verschilt per eenheid en is afhankelijk van de leidinggevenden en cultuur van eenheden.[38] In de praktijk tonen leidinggevenden soms te weinig voorbeeldgedrag en inlevingsvermogen.[35] Dit is onder andere te verklaren door de veelheid taken en verantwoordelijkheden die leidinggevenden krijgen, wat het goed invulling geven aan hun rol in het borgen van sociaal veiligheid bemoeilijkt.[46] Het signaleren van sociaal onveilige situaties staat bijvoorbeeld laag op het prioriteitenlijstje vergeleken met operationele verantwoordelijkheden.[35]

De meldingsbereidheid neemt niet toe tot het gewenste niveau, doordat hiërarchie, carrièrevrees en verwarring met arbeidsconflicten melders terughoudend maken. Naast de doelstellingen rond het verbeteren van het meldingssysteem, streeft Defensie naar een gezonde meldingscultuur waarin meldingen worden gewaardeerd en waarin het veilig is voorvallen te melden zonder negatieve consequenties voor de melder of teams.[23] Hiërarchische verhoudingen tussen de melder en de betreffende persoon kunnen de meldingsbereidheid beïnvloeden. Het indienen van een melding of een klacht kan risico's hebben op carrièrekansen.[32] Ook het functieroulatiesysteem kan een barrière vormen voor het maken van melden. Medewerkers die graag een melding doen, weten dat ze de betreffende collega later in je loopbaan op een andere plek kunnen tegenkomen.[38] Gesprekspartners constateren daarnaast dat meldingen omtrent sociale veiligheid (evenals integriteit) in toenemende mate gebruikt worden als vermomming van arbeidsconflicten.

Een illustratie: sociale veiligheid in het operationeel proces

Doelstellingen van het veiligheidsbeleid betreffende het operationeel proces zoals missies, zijn 1) het minimaal één keer per jaar uitvoeren van veiligheidsaudits, waar mogelijk, in missiegebieden en 2) het vrijmaken van extra capaciteit binnen de directie Operaties ter bevordering van fysieke en sociale veiligheid in missiegebeden.[23]

Het bureau mission safety richt zich op de borging van veiligheid in missies.[53] Naast deze doelstelling schrijft het beleid niet voor hoe deze borging vorm zou moeten krijgen en heeft het bureau de ruimte hier zelf invulling aan te geven. Sociale veiligheid gaat over welzijn van medewerkers in missiegebieden in bredere zin, zoals werkdruk, privacy en extra stress door verzwarende omstandigheden aan het thuisfront. In één gesprek met een gesprekspartner werd aangegeven dat casuïstiek rondom sociale veiligheid onder andere kan samenhangen met cultuurverschillen in missiegebieden (voornamelijk richting vrouwen) en sociale repatriëringen wegens verzwarende factoren aan het thuisfront (een jong gezin, zwangere partner, etc.). Naast de missie-specifieke kenmerken is er ook het belang van sociale veiligheid binnen de vredesbedrijfsvoering: aspecten uit deze bedrijfsvoering en bijpassende cultuur kunnen in missiecontext versterkt zichtbaar worden.

Volgens de gesprekspartner lijkt aandacht voor sociale veiligheid in de opzet te worden geborgd via missie-oriëntatie van eenheden en via een briefing veiligheidsmanagement van de Senior National Representative. Wanneer dit mogelijk is, gaan Defensiemedewerkers naar het missiegebied om te inventariseren hoe in hoeverre het sociaal veilig is.

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 32*) Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 35*) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 37*) Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 46)* ISZW (2021), *Rapportage herinspectie; 48*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen; 53)* Ministerie van Defensie (2023), *SOP-ED-Mission Safety*

4.4 Integriteit

Introductie

In de driedeling tussen typen veiligheid heeft integriteit pas op een later punt in de beleidsvorming een eigenstandige positie gekregen. In het rapport van de Commissie Giebels en het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' werd integer handelen gezien als voorwaarde voor fysieke en sociale veiligheid, terwijl integriteitsschendingen ook gedrag omvatte dat tot sociaal onveilige situaties leidde zoals pestgedrag, seksueel geweld of discriminatie. De scheidslijn die tussen sociale veiligheid en integriteit in de beschikbare documenten wordt aangehouden, is als gevolg hiervan dun en ook in het dagelijkse taalgebruik lopen sociale veiligheid en integriteit door elkaar. Commissie Giebels constateerde dat met name zakelijke integriteit een veelvoorkomende vorm van integriteitsschending was waar melding van werd gemaakt.

Aanwijzing SG-984 trachtte enige orde en richting aan te brengen in het begrip van integriteit. SG-984 stelt dat integriteit bestaat uit vier subcategorieën.

- **Bestuurlijke integriteit** gaat over Defensie als overheidsorganisatie en vereist een voortdurend kritische blik op juistheid van gevestigde bestuurspraktijken. Het gaat om onafhankelijk, open, betrouwbaar, zorgvuldig en dienstbaar gedrag bij het uitvoeren van publieke functies
- **Operationele integriteit** gaat over het integer optreden tijdens het uitvoeren van de hoofdtaken van Defensie en de daarvoor ondersteunende processen. Het gaat om het maken van moreel juiste afwegingen bij het nemen van beslissingen in operaties (in brede zin) op alle niveaus
- **Zakelijke integriteit** gaat over verantwoordelijk en zorgvuldig omgaan met (belasting)geld, informatie, dienstmiddelen en faciliteiten. Naast interne zakelijke integriteit (Defensie als integere organisatie) is ook de externe zakelijke integriteit van belang. Het gaat tevens om de (zakelijke) integriteit van en integere samenwerking met (potentiële) partners en leveranciers
- **Sociale integriteit** gaat over zorgvuldig en verantwoordelijk omgaan met de psychische en lichamelijke integriteit van collega's. Het gaat dan om elkaar beschermen tegen ongewenst gedrag, het waarderen en het benutten van individuele verschillen in een cultuur waarin voorbeeldgedrag de norm is en het mogelijk is om te leren vanuit onderling vertrouwen. Medewerkers moeten kunnen vertrouwen op een sociaal veilige werk-, leer en leefomgeving'

Voor deze periodieke rapportage is de operationele integriteit in zoverre binnen scope waar dit de fysieke en sociale veiligheid in missies betreft, met uitzondering van de impact door vijandelijke handelingen. In de missievoorbereiding en de integrale risicoafweging wordt deze scheiding overigens doorgaans niet aangehouden. Sociale integriteit beschouwen we als onderdeel van sociale veiligheid. We richten ons hier dus voornamelijk op bestuurlijke integriteit en zakelijke integriteit.

Strategie

De **samenhang** van het **integriteitsbeleid** is toegenomen. Echter, integriteit wordt niet altijd als onderdeel van het veiligheidsbeleid gezien. Het 'Plan van Aanpak sociale veiligheid en integriteit' en SG-984 hebben geleid tot een hogere samenhang van het integriteitsbeleid in de periode 2018-2023.[54] De Algemene Rekenkamer constateerde dat Defensie in vergelijking met andere ministeries coherent inzet op zakelijke en bestuurlijke integriteit.[55] De strategische keuze om integriteit als integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid te beschouwen is daarentegen nog onvoldoende defensiebreed omarmd, blijkt uit gesprekken. Diverse gesprekspartners geven aan integriteit niet als een veiligheidsvraagstuk te beschouwen. Deze gesprekspartners wijzen er bovendien op dat voor (zakelijke) integriteit aparte meldingssystemen bestaan. Deel van de medewerkers lijkt uit te gaan van een definitie van integriteit die voornamelijk zakelijke en bestuurlijke integriteit omvat.

Structuur

Om de integriteit binnen Defensie te verhogen is de **Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)** versterkt. De COID is als bijzonder organisatieonderdeel direct onder de SG geplaatst, om de onafhankelijke positie van de COID ten opzichte van defensieonderdelen te waarborgen. Uit de documenten komt naar voren dat het COID ondersteunt met specialistische capaciteit op het gebied van integriteit, en dit als waardevol wordt beschouwd.[56] De onderzoeken waarin de COID een rol kon vervullen, zijn uitgevoerd volgens de geldende regels uit SG-989. Wel komt naar voren dat er nog te weinig structureel geleerd wordt van incidenten en dat de communicatie nog verbeterd kan worden.[56]

Het ontbreken van **één toegankelijk meldsysteem** voor **integriteitsschendingen** leidt tot versnipperde registratie en trage opvolging. Defensie had als doel een toegankelijk meldingssysteem voor integriteitsschendingen in te richten, zodat melden gebruiksvriendelijker wordt en het overzichtelijker wordt waar medewerkers terecht kunnen. Ook was de ambitie om inzichtelijker en transparanter te maken hoe de procedures na meldingen verliepen en wat daarvan verwacht mag worden.[50]

54) Ministerie van Defensie (2024), *Defensie jaarverslag 2023; 55*) Algemene Rekenkamer (2024), *Integriteit als Basis; 56) Ministerie van Defensie (2022), Evaluatie Meldpunt integriteit en COID*

Meldingen kunnen gemaakt worden bij leidinggevenden, die melding maken in het Melding Voorval Systeem. Klachten kunnen ook gemaakt worden via het Centrale Klachten Coördinatiepunt, Meldpunt Integriteit of een Decentraal Klachten Coördinatiepunt. Mondeling indienen van een klacht is conform art 5 van de klachtenregeling Defensie tenslotte ook nog mogelijk.[50] Kortom, er is een fragmentatie in de meldsystematiek. De Visitatiecommissie constateerde in 2020 dat de inrichting van een centraal systeem ernstige vertraging had opgelopen.[27] Ook in 2021 constateerde de Visitatiecommissie dat het gebrek aan integratie van de meldingssystemen zorgde voor een onvolledige wijze van registreren.[24, 35]

Systeem

Collectief leren over integriteit is versterkt door risicoanalyses en registratie van nevenwerkzaamheden, maar toezicht op inkoopprocessen en missies vraagt extra maatregelen en capaciteit. Er is ingezet op collectief leren over integriteit. Zo heeft de risicoanalyse integriteit als doel om organisatie en medewerkers te beschermen tegen verleidingen en onterechte beschuldigingen en zo kennis te vergroten over als integer gedrag. Ook worden nevenwerkzaamheden buiten Defensie geregistreerd als deze van invloed kunnen zijn op de dienstuitoefening of Defensie kunnen raken.[57] Transparancy International concludeert dat de institutionele weerbaarheid tegen corruptie in de Nederlandse defensiesector over de gehele linie sterk is.[58] Echter, het toezicht op inkoopprocessen, evenals anticorruptie maatregelen tijdens missies, kan beter.[58] De laatste conclusie laat zien dat situationeel risicomanagement ook voor integriteit van meerwaarde kan zijn. In een missiecontext spelen andere risicofactoren mee, en wordt operationele integriteit relevant. Dit zou nog beter meegenomen kunnen worden in de missievoorbereiding en bijbehorende risicoanalyse.

Cultuur

De **ontwikkeling** van een '**blame culture**' naar een '**just culture**' kent voor het onderwerp integriteit extra uitdagingen. (Grove) schendingen op gebied van zakelijke of bestuurlijke integriteit hebben vaak juridische of persoonlijke consequenties. Het aanwijzen van schuldigen of vastleggen van schuld is daarmee vaak onderdeel van onderzoek naar aanleiding van meldingen of signalen. Lichtere vergrijpen, zoals gebruik van dienstauto's voor privédoeleinden, kunnen daarentegen beter door proactief ingrijpen voorkomen worden, of door collectief leren boven individueel straffen bij (lichte) incidenten voorop te zetten. Dit versterkt de ontwikkeling naar een 'just culture'.

Cultuurmaatregelen hebben de bespreekbaarheid van integriteit vergroot, maar structureel leren van incidenten en het delen van dilemma's gebeurt onvoldoende. De Algemene Rekenkamer onderscheidt twee typen maatregelen waarmee organisaties hun integriteitsbeleid vormgeven: structuurmaatregelen en cultuurmaatregelen.[55] Voorbeelden van cultuurmaatregelen zijn het uitdragen van voorbeeldgedrag, het bespreekbaar maken van dilemma's en het bevorderen van een integere cultuur. De Visitatiecommissie concludeerde in 2021 dat er meer aandacht is gekomen voor zakelijke integriteit en dit onderwerp steeds vaker wordt besproken.[24] Mogelijk komt dit doordat in 2019 verschillende preventieve integriteitsactiviteiten van start zijn gegaan, zoals voorlichtingen, workshops of theatervoorstellingen met als hoofdonderwerp integriteitsschendingen. Deze activiteiten liepen door tot in 2021, al nam de frequentie af ten tijde van COVID-19.[57, 59, 60] Uit de jaarverslagen wordt echter niet duidelijk of het hier activiteiten op gebied van sociale, zakelijke of bestuurlijke integriteit betreft.[59, 60]

Een illustratie: integriteit

Uit enquêtes bij Medewerker blijkt dat de meldingsbereidheid bij Defensie hoog lag. Daar staat tegenover dat een aanzienlijk percentage respondenten niet het volle vertrouwen had dat een melding bijdroeg aan het verbeteren van de werkomgeving bij Defensie.[61] Onderzoeken constateerden dat op papier alle processen wellicht goed stonden, maar dat in de praktijk meldingen onvoldoende integer opgepakt werden.[62, 63]

Naar aanleiding van deze conclusies zijn enkele verbeteringen in gang gezet. Ten eerste is de vereenvoudiging van de meldingssystematiek voortgezet, al blijft dit zonder voltooiing een aandachtspunt. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar hoe Defensie beter kan reageren op zogenaamde zwakke signalen en kan zorgdragen voor een goede afwikkeling van meldingsprocedures.[38, 40]

Tenslotte zijn ook medewerkers van de COID, van het Meldpunt Integriteit Defensie en coördinatoren vertrouwenspersonen getraind, zodat melders van vermoedelijke misstanden goed worden ondersteund gedurende het meldproces.[64] Een toename in aantal meldingen als gevolg van een hogere meldingsbereidheid en vertrouwen in een adequate afhandeling zijn belangrijke signalen van een gezonde veiligheidscultuur.

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 35*) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 50*) Ministerie van Defensie (2019), *Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit; 55*) Algemene Rekenkamer (2024), *Integriteit als Basis*; 56) Ministerie van Defensie (2022), *Evaluatie Meldpunt integriteit en COID; 57)* Ministerie van Defensie (2020), *Jaarverslag integriteit 2020; 58)* Transparency International (2025), *Corruption Perceptions Index; 59)* Ministerie van Defensie (2019), *Jaarverslag integriteit 2019; 60)* Ministerie van Defensie (2021), *Jaarverslag integriteit 2021; 61*) Trends, Onderzoek & Statistiek (2021), *M3 Meldingsbereidheid; 62*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2022), *Verslag werkbezoek IGK aan COID; 63)* Ministerie van Defensie (2023), *Resultaten meldingen van vermoeden misstanden bij COID; 64)* Ministerie van Defensie (2024), *Kamerbrief Stand van zaken veiligheid en integriteit*

4.5 Overkoepelende analyse: Vier sporen

Introductie

Dit hoofdstuk verbindt de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken gericht op fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit door ze langs de vier sporen van het veiligheidsbeleid te leggen. Het doel is te bepalen hoe de gezamenlijke input (middelen en capaciteit), de daaruit voortgekomen output (maatregelen), de bereikte effecten ofwel 1e graads outcome (gedrags- en organisatieveranderingen) en de impact (een veiliger en integerder Defensie) zich tot elkaar verhouden op het niveau van de vier sporen. Per spoor wordt de mate van samenhang tussen de drie type veiligheid geanalyseerd, de consistentie van doelstellingen beoordeeld en de onderlinge versterking of frictie in uitvoering geanalyseerd. Hiermee ontstaat een integraal beeld van lacunes en onderlinge afhankelijkheden tussen de sporen.

Strategie

Strategie gaat over de grote lijnen uitzetten en keuzes maken over de richtingen waarop ingezet gaat worden. Strategie geeft de kaders mee waar invulling aan wordt gegeven binnen de defensieonderdelen op bedrijfsvoeringsniveau en in de kernprocessen van de organisatie. Daarmee zou de strategie niet alleen het waartoe van het beleid vast dienen te leggen, maar ook de invulling van de begrippen fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Voor de analyse van het spoor strategie van het veiligheidsbeleid zijn enkele pregnante conclusies te trekken.

Er zijn **in beperkt mate richtinggevende keuzes** genomen op **strategisch niveau**. Als gevolg van de (politieke) druk om met maatregelen te komen, lijkt op basis van signalen van meerdere gesprekspartners te snel de overstap te zijn gemaakt van het uitzetten van de strategische lijnen naar operationele invulling. Daar komt bij dat binnen Defensie al snel op tactisch niveau wordt gedacht in termen van maatregelen en functieprofielen. Ter illustratie, in het Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie wordt binnen het spoor 'strategie' vrijwel direct ingegaan op maatregelen, zonder een duidelijke definiëring van verschillende type veiligheid en zonder een concreet raamwerk om veiligheid te effectueren.[23] Dit missende concrete beeld op de effectuering heeft ertoe geleid dat hoofdzakelijk is geëvalueerd in hoeverre maatregelen zijn gerealiseerd en in beperkte mate op in hoeverre maatregelen hebben geleid tot het gewenst effect (outcome) en de beoogde impact.

Tenslotte, de ontwikkeling van **normdenken** naar toenemend **risicodenken** zou **integraal** en **strategisch** moeten worden ingezet, maar dit is in de periode 2018-2023 slechts **gedeeltelijk gerealiseerd**. Normdenken leidt ertoe dat verantwoordelijkheden voor ongevallen bij individuen blijft liggen, die als schuldige (want overtreder van de norm of regel) wordt aangewezen. Risicodenken legt de verantwoordelijkheid bij het systeem en aansturing op het systeem. Binnen Defensie is er een brede wens om een organisatiebreed risicobereidheidsframework te definiëren en introduceren zodat situationeel risicomanagement mogelijk wordt.[24] Ter nuance, een toenemende mate van risicodenken dient ter aanvulling op een basis van normdenken met slanke regels als noodzakelijke basis.[37] Hierbij kan geleerd worden van het Ministerie van Defensie in het Verenigd Koninkrijk.[65]

Een gevolg van de nadruk op maatregelen is de **afwezigheid van integraal, overkoepelend beleid.** Door beperkte integraliteit aan de voorkant, is de beleidsleegte opgevuld met verdere uitwerkingen en verduidelijkingen. Dit is mede het gevolg van de initiële aandacht voor fysieke veiligheid, waar maatregelen uit het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' en de 'Agenda voor Veiligheid' betrekking op hebben. Sociale veiligheid kreeg voornamelijk invulling via het 'Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit'. Integriteit heeft een meer zelfstandige positie verkregen door de SG-984, maar het onderdeel sociale integriteit kent overlap met de invulling van sociale veiligheid, wat leidt tot overlappende definities. Wel heeft het integriteitsbeleid daarmee aan integraliteit gewonnen.

Binnen Defensie bestaat **spraakverwarring tussen sociale veiligheid en integriteit**. Dat staat een succesvolle aanpak in de weg. Onder integriteit verstaat men in de praktijk vaak alleen bestuurlijke en zakelijke integriteit, waardoor ook in twijfel wordt getrokken of integriteit onderdeel van het veiligheidsbeleid zou moeten uitmaken signaleren gesprekspartners. Maar ook het fysieke en sociale veiligheidsbeleid wordt beschouwd als relatief onsamenhangend.[32, 38] Dat komt onder meer door gebruik van uiteenlopende termen, bijvoorbeeld de vier sporen uit het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie', de vijf sporen uit de 'Agenda voor Veiligheid', de drie B's (bevorderen, bewaken, beschouwen) uit SG-984 Integriteit.

23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie; 24*) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 32*) Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 37)* Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 65)* UK Ministry of Defence (2015), *JSP 892 Risk Management*

Bovendien, de defensieonderdelen zijn verantwoordelijk voor implementatie van veiligheidsbeleid, wat leidt tot **verschillende types aan maatregelen per defensieonderdeel** en ongelijksoortige meldingssytematiek.[60, 67, 68] Verscheidene gesprekspartners wijzen op de beperkte onderlinge afstemming tussen 'beleid en uitvoering' en tussen de defensieonderdelen onderling in de vertaling van strategische naar tactisch-operationele doelstellingen. Daarom wordt het een 'Haags verhaal' in tegenstelling tot een breed gedragen strategie.[40] Verschillende gesprekspartners constateren bovendien dat de ambtelijke schrijfstijl van beleidsstukken niet bevorderlijk is; Defensieonderdelen moeten zelf beleid vertalen naar B1- of B2-niveau. Daarnaast wordt er te weinig kennis en ervaring gedeeld, wat leidt tot verminderd lerend vermogen voor Defensie als geheel.[32, 35]

Een ander gevolg van de urgentie waarmee het veiligheidsbeleid is vormgegeven, is dat er **onvoldoende aandacht is geweest voor gedegen beleidsvorming**. Het ene beleidsstuk is top-down opgesteld en dient doorvertaald te worden door de defensieonderdelen zoals het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie' en de 'Agenda voor Veiligheid'. Het betrekken van defensieonderdelen in beleidsvorming kan leiden tot beter beleid, omdat de beleidsvorming op voorhand kan profiteren van gestructureerde participatie.

Bij goede beleidsvorming moet daarnaast aan de voorkant reeds meegenomen worden hoe het **beleid gemonitord** en **geëvalueerd** kan worden. Het veiligheidsbeleid kent voornamelijk kwalitatieve doelstellingen en er zijn geen nulmetingen uitgevoerd, met uitzondering van de 'Agenda voor Veiligheid'.[30] De beschikbare monitoringsinformatie en KPI's zijn slechts deels defensiespecifiek en beperkt gelinkt aan beleidsinitiatieven of maatregelen.[68] Ook richt de monitoring zich op de uitvoering en niet op de effecten. Er zijn voor de periode 2018-2023 als gevolg daarvan vrijwel geen effectmetingen beschikbaar. Het veiligheidsbeleid wordt dan ook zelden bijgesteld naar aanleiding van een evaluatie van het 'Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie'.[32] Dit wordt geïllustreerd door het ontbreken van een geüpdatete Agenda voor Veiligheid naar aanleiding van geplande maar niet uitgevoerde effectmetingen. Ook wordt geconstateerd dat er geen maatregel lijkt te zijn stopgezet wegens bewijs voor gebrek aan effectiviteit.

Er is ruimte voor verbetering in het denken over welke onderdelen van het veiligheidsbeleid een **tijdelijke impuls** zijn om te voorzien in tekortkomingen en welke onderdelen **meer structurele, langjarige inzet** vereisen. Deel van de maatregelen is bedoeld als reparatieslag, maar bestaan inmiddels uit structurele functies. Door na te denken over de transitie van programmatische aanpak voor een tijdelijke impuls naar overdracht en structurele borging van veiligheidsfunctionarissen of –maatregelen in de lijn, komt budget beschikbaar voor nieuwe, opkomende problematiek. Anderzijds worden onderdelen van het veiligheidsbeleid die structurele, langjarige inzet behoeven, vertaald naar maatregelen of functie(profielen), waar soms andere interventies gewenst zijn. De inzet van meer vertrouwenspersonen heeft positieve effecten op de sociale veiligheid, maar een bredere cultuuromslag is lastig aantoonbaar en vraagt om meer dan extra VTE's.[24, 26]

Structuur

Het veiligheidsbeleid heeft in **relatief korte tijd** voorzien in de **opbouw van een veiligheidsstructuur**. De Directie Veiligheid is opgericht, de IVD houdt onafhankelijk toezicht en veiligheidsfunctionarissen brengen expertise en advies in om de lijnwerkzaamheden veiliger te laten verlopen. Alle onderdelen hebben in een paar jaar tijd een vaste plek verworven in het veiligheidsdomein bij Defensie.[24] Op structuurniveau heeft het veiligheidsbeleid daarmee een grote en positieve impact gehad, al zijn er op onderdelen nog verbeterpunten te formuleren.

Er zijn **stappen** gerealiseerd betreffende het **inregelen van onafhankelijk toezicht,** wat heeft geleid tot een verbeterde balans tussen beleid, uitvoering en toezicht. In de periode 2018-2023 is de poot 'toezicht' tot wasdom gekomen, wat heeft geleid tot een evenwichtigere derde lijn auditors en onderzoekers bij Defensie. Ook in de vierde lijn van onafhankelijk toezicht slaagt de IVD er steeds meer in zich te richten op systeemgericht toezicht. De ADR constateert echter wel dat de veiligheidsorganisatie is uitgebouwd, maar dat structurele verankering in het reguliere besturings- en begrotingsproces nog ontbreekt.[32]

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 26*) Visitatiecommissie (2019), *Jaarrapport 2019; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie;* 35) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 60)* Ministerie van Defensie (2021), *Jaarverslag integriteit 2021; 66)* Ministerie van Defensie (2022), *Jaarverslag integriteit 2022; 67)* Ministerie van Defensie (2023), *Jaarverslag integriteit 2023; 68)* Ministerie van Defensie (2019), *Brochure sturen op Veiligheid KPI's*

Ook zijn er **overlappende verantwoordelijkheden van toezichthouders, auditdiensten en inspecties** die voor onoverzichtelijkheid zorgen (IVD, IGK, OVV, ISZW). Bij voorvallen zijn soms een veelvoud aan instanties betrokken die onderzoek doen. De fragmentatie van het inspectie- en toezichtsveld leidt tot veelvoud van betrokken toezichthouders bij incidenten, wat door geheimhoudingsplichten of het om commandanten heen werken soms juist als bedreiging wordt ervaren door Defensiemedewerkers.[30] Ook het meldingslandschap heeft last van overlap en complexiteit die niet bevorderlijk is voor onderzoek. De stap naar één, laagdrempelig meldingssysteem is vertraagd, maar nodig voor vertrouwen dat er adequaat opvolging aan meldingen wordt gegeven. Introductie van één systeem versterkt bovendien het lerend vermogen, doordat meldingsdata centraal inzichtelijk wordt en mogelijkheden voor patroonherkenning en trendanalyse toelaten. Daardoor kunnen maatregelen ter verbetering gerichter ingezet worden.

Tenslotte merken meerdere gesprekspartners op dat de **verhouding tussen beleid, uitvoering en toezicht uit balans is**. Voornamelijk de verhouding tussen beleid en uitvoering laat ruimte voor verbetering. Gesprekspartners signaleren dat kennis over de uitvoeringspraktijk onvoldoende aanwezig is bij beleidsmakers, en er niet voldoende mechanismen in plaats zijn voor kennisuitwisseling tussen uitvoering en beleid. Ook worden mogelijkheden tot terugkoppeling vanuit het beleid gemist, bijvoorbeeld over praktische zaken waar tegenaan gelopen wordt in de operationele doorvertaling. Tegelijkertijd geven diverse gesprekspartners ook aan behoefte te hebben aan goede beleidsvorming. Bij gebrek aan beleid dat gemaakt is met defensiespecifieke uitdagingen en risicoacceptatie in het achterhoofd, moet teruggevallen worden op civiele wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de omgang met gevaarlijke stoffen of munitieopslag. Hier liggen dus ook kansen op een verbetering van de wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Systeem

Een effectief veiligheidsmanagementsysteem ondersteunt de uitvoering van de veiligheidsstrategie en de inrichting van de structuur en leidt idealiter tot het volledig doorlopen van de PDCA-cyclus. Systemen betreffen processen en procedures die bijdragen aan het collectief lerend vermogen van Defensie. Op dit niveau zijn op basis van dit syntheseonderzoek drie belangrijke conclusies te onderscheiden.

Ten eerste faciliteert het systeem voor veiligheidsmanagement in beperkte mate de **uitwisseling** tussen **beleid** en **uitvoering**. Er wordt geconcludeerd dat de SG-007 zowel beleidskaders als uitvoeringsvoorschriften bevat.[34] Dit conflicteert echter met de wens vanuit de defensieonderdelen om zelfstandig beleidskaders te vertalen naar gedetailleerde instructies, welke gespecificeerd kunnen worden naar de context per defensieonderdeel. Bovendien faciliteert het systeem in beperkte mate informatie- en feedbackstromen tussen beleid en de uitvoering.[24] Beleid wordt nog onvoldoende gebaseerd op feedback vanuit defensieonderdelen en inzichten uit trendanalyses. Dit is de primaire reden waardoor er signalen zijn dat beleid wordt ervaren als 'Haags' volgens gesprekspartners. In de aangekondigde herziening van de SG-007 wordt defensieonderdelen meer ruimte geboden zelf instructies op te stellen aan de hand van beleidskaders.

Ten tweede leidt het veiligheidsmanagementsysteem ertoe dat **verschillende, soms niet verenigbare normenkaders** worden **toegepast,** wat in de praktijk in beperkte mate leidt tot de gewenste uitkomsten. Defensieonderdelen moet voldoen aan verschillende interne normenkaders zoals de SG-007, de SG-989 en aanwijzingen van de CDS alsook aan civiele normenkaders zoals de Arbowet, Omgevingswet en Milieuwetgeving. Waar deze overlappen, blijkt de onderlinge hiërarchie van deze normenkaders onduidelijk en leiden tegenstrijdige normen tot suboptimale besluitvorming.[34] De niet-verenigbaarheid wordt mede gedreven door het regelmatig ontbreken van een uitvoeringstoets, waarin potentiële tegenstrijdigheden geïdentificeerd en geadresseerd kunnen worden.[32] Ter illustratie, militairen moeten volgens de Arbowet veiligheidsschoenen dragen in hangars, maar dienen bij daaropvolgende oefening mobiel en wendbaar te zijn in gevechtstenuelaarzen.

Ten derde faciliteert het veiligheidsmanagementsysteem in beperkte mate **monitoring** en **collectief leren**. De meldingssystematiek (PMSV, SharePoint, Excel) faciliteert in beperkte mate het signaleren van lichte voorvallen en het herkennen van patronen.[40] Dit vermindert het collectief lerend vermogen van Defensie, welke geen verbetermaatregelen kan definiëren en implementeren op basis van patroonherkenning. Daarnaast worden er in beperkte mate effectmetingen gedefinieerd of deze worden gedefinieerd en niet uitgevoerd.[25] Het ontbreken van effectmetingen en het niet identificeren van signalen leidt ertoe dat er te weinig een inschatting kan worden gemaakt van de effectiviteit van maatregelen.[40] Diverse gesprekspartners signaleren dat vervolgens zelden maatregelen vanuit het veiligheidsbeleid worden gestopt of omgebogen.

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 25*) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie;* 34) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen;*

Cultuur

De organisatiecultuur bij Defensie wordt door de ADR beschreven in termen van een oplossingsgerichte 'can do' mentaliteit, gevechtsbereidheid, loyaliteit, hiërarchie en uniformiteit.[38] Met betrekking tot veiligheid kan deze cultuur zowel een belemmering als katalysator zijn voor alle drie de typen veiligheid, blijkt uit dit syntheseonderzoek.

Ten eerste stelt de ADR dat de **aandacht voor veiligheid** in de geëvalueerde periode tussen **2018** en **2023** is toegenomen.[32] Dit werd mede gedreven door actievere rolmodellen, symposia, workshops, gedragscodes en campagnes.[51, 52] Ter nuancering, het veiligheidsbewustzijn werd in 2018 als laag ingeschat en de impact van toegenomen aandacht voor sociale veiligheid in het publieke debat op Defensie was onzichtbaar. Zo werd pas na meerdere meldingen een onderzoek opgestart bij CLAS betreffende gehoorschade, wat bij een hoger veiligheidsbewustzijn hoogstwaarschijnlijk eerder tot stand gekomen.[40] Gesprekken en documenten hinten erop dat de toename in aandacht voor veiligheid onevenredig is verdeeld tussen defensieonderdelen, afhankelijk is van de individuele houding van leidinggevenden en kwetsbaar zodra de aandacht voor veiligheid verslapt.[24, 32] De visitatiecommissie raadde daarom aan de aandacht voor veiligheidsbewustzijn van defensiemedewerkers structureel te verankeren in dagelijkse werkzaamheden en terugkoppeling te geven van meldingen.[24]

Ten tweede wordt de **unieke organisatiecultuur** bij Defensie en met name **oplossingsgerichte 'can do' mentaliteit juist** als **belemmering** ervaren bij missievoorbereiding en inzet. Ondanks de ontwikkeling waarin veiligheid in toenemende mate als cruciale randvoorwaarde wordt beschouwd, blijft er een spanningsveld tussen de "wij gaan door waar anderen stoppen"-instelling en toegenomen veiligheidseisen vanuit militair en civiele domein.[34] De oplossingsgerichte 'can do' mentaliteit leidt ertoe dat defensiemedewerkers ondanks gebrekkige middelen operationele doelen proberen te behalen door om regels heen te werken.[32] Dit kan leiden tot risicovolle en onveilige situaties.[32] Mede hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen de oplossingsgerichte 'can do' mentaliteit bij defensieonderdelen en de risicoaverse cultuur in beleidsvorming.[38] Waar veiligheid wordt gekoppeld aan indicatoren voor operationele gereedheid, zoals materiële beschikbaarheid en fitheid van personeel, wordt veiligheid in toenemende mate als katalysator ervaren.[24, 34] Vanuit diverse gesprekspartners blijkt veiligheid als katalysator gewenst, met name gedreven door de recent toegenomen focus op hoofdtaak 1. De ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken en een brede implementatie van situationeel risicomanagement zijn belangrijke randvoorwaarden om dit te realiseren.[24, 30, 32]

De ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken kan helpen bij het afzwakken van de risicoaverse cultuur, omdat beleid toenemend voorziet in risicomanagement in plaats van het formuleren van regels.[24]

Het doel om een '**just culture'** te **cultiveren** in tegenstelling tot een **'blame culture**' geldt volgens de IVD voor fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit.[37] Defensiemedewerkers ervaren beperkt vertrouwen van Defensie die achter hen staat wanneer ze naar eer en geweten hebben gehandeld en er toch een voorval plaatsvindt. Ter illustratie, commandanten kunnen persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor incidenten, waardoor focus kan ontstaan op impliciet (in plaats van expliciet) risico-eigenaarschap, weerleggen en delegeren in plaats van verklaren, verbinden en leren.

Leidinggevenden en commandanten spelen een cruciale rol in het bevorderen van een veiligheidscultuur in eenheden en vervullen een belangrijke voorbeeldfunctie.[40, 36] Vanuit gesprekspartners ontstaat een eenduidig beeld op de rol van leidinggevenden over het bevorderen van fysieke veiligheid, onder andere gebruik makende van multidisciplinaire ondersteunde capaciteit. Daarentegen bestaan er **uiteenlopende leiderschapsvisies** op het gebied van **sociale veiligheid** en **integriteit**. Het sociale veiligheid en integriteit beleid biedt brede interpretatieruimte voor commandanten,[40] waardoor implementatie in eenheden afhankelijk is van hun persoonlijke overtuigingen, rolmodellen en prioriteiten. Er zijn twee dominante leiderschapsvisies te onderscheiden, een hiërarchische, taakgerichte en controlerende stijl en een participatieve, coachende stijl.[38] Deze verschillende leiderschapsvisies leiden tot een inconsistente implementatie van het sociale veiligheid en integriteit beleid. Deze stijlen worden onvoldoende expliciet gemaakt en er wordt inconsequent op beoordeeld in beoordelingsgesprekken.[38]

Het veiligheidsbeleid heeft voorzien in de **aanstelling van veiligheidsfunctionarissen** over de gehele organisatie als onderdeel van de staf van de commandant in de eerste lijn. Daarmee is kennis en expertise opgebouwd in hoe de operationele processen bij Defensie veiliger konden worden uitgevoerd. Veiligheid wordt echter nog te vaak gezien als verantwoordelijkheid van de veiligheidsdeskundigen en niet als integrale verantwoordelijkheid van elke defensiemedewerker. Veiligheid is echter een 'emergent fenomeen', wat betekent dat wanneer reguliere werkzaamheden in toenemende mate zo worden georganiseerd dat veiligheidsoverwegingen meegenomen worden, de veiligheid bij Defensie toeneemt. Daarnaast blijft er een belangrijke rol voor de ontwikkeling van specialistische kennis bij expertisecentra, zoals bijvoorbeeld op het gebied van hitteletsel.

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 37)* Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 46)* ISZW (2021), *Rapportage herinspectie; 50*) Ministerie van Defensie (2019), *Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit; 51)* Trends, Onderzoek & Statistiek (2020), *M3 Gedragscode; 52)* Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), *M3 Gedragscode*

4.6 Overkoepelende analyse: Vier stappen evaluatiekader

Introductie

De optelsom van alle handelingen van alle defensiemedewerkers in (potentieel) risicovolle situaties bepaalt grotendeels de collectieve veiligheid van Defensie. Er zijn vier stappen waarmee het beleid van defensie medewerkers in staat zou moeten stellen veilig te handelen:

1. **Herkenning**: Beleid zorgt ervoor dat defensiemedewerkers (potentieel) risicovolle situaties herkennen
2. **Handelingsperspectief**: Beleid zorgt ervoor dat defensiemedewerkers weten hoe ze moeten handelen in risicovolle situaties
3. **Actiebereidheid**: Beleid zorgt ervoor dat defensiemedewerkers adequaat handelen in risicovolle situaties.
4. **Collectieve gedragingen**: Beleid zorgt ervoor dat defensiemedewerkers elkaar aanspreken wanneer één van de voorgaande stappen niet wordt uitgevoerd, en dat er lerend vermogen wordt gedemonstreerd op persoonlijk en systeemniveau

In dit hoofdstuk toetsen we de effectiviteit van het veiligheidsbeleid en onderliggende maatregelen aan de hand van deze vier stappen, ook wel gedefinieerd als 2e graads outcome in de beleidstheorie.

Algemene bevindingen

Er is bij Defensie **geen** sprake van een **gemeenschappelijke taal** over het effectueren van veiligheid op individueel niveau. In de beleids- en evaluatiedocumenten zijn geen kaders of raamwerk aangetroffen voor het vertalen van veiligheid naar individueel handelen van defensiemedewerkers. Dit blijkt ook uit de formulering van het veiligheidsbeleid en maatregelen. Het beleid is **niet expliciet** over de manier waarop de maatregelen bijdragen aan veilig handelen. Echter, de verschillende stappen die randvoorwaardelijk zijn voor veilig handelen zijn **wel impliciet** te herleiden. Zo zijn maatregelen, zoals het expliciet onderdeel maken van veiligheid van het curriculum van alle opleidingen en campagnes ter bevordering van meldingsbereidheid uit het 'Plan van aanpak Veilige Defensieorganisatie' duidelijk gericht op het versterken van herkenning en handelingsperspectief van medewerkers. De maatregel omtrent het toepassen van situationeel risicomanagement bij operationele taakuitvoering ziet op actiebereidheid, en het tonen van voorbeeldgedrag door leidinggevenden is gericht op collectieve gedragingen.

Uit analyse van de beleidsdocumenten en de validatie met de gesprekspartners komt naar voren dat het **zwaartepunt** van het veiligheidsbeleid ligt op de stappen **herkenning** en **handelingsperspectief**. Veel maatregelen richten zich op opleidingen, communicatie, en bewustwordingscampagnes. Deze zijn uiteraard van belang, aangezien veiligheid begint bij het herkennen van risicovolle situaties en weten hoe in die gevallen te handelen. We zien **in mindere mate aandacht voor versterken van de actiebereidheid** van medewerkers: hen in staat te stellen daadwerkelijk adequaat te handelen.

In lijn met de bevindingen in hoofdstuk 4.2, 4.3 en 4.4 over fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit, zijn de effecten van de maatregelen op de vier stappen slechts beperkt expliciet geëvalueerd. Hierdoor is **niet goed vast te stellen of het veiligheidsbeleid en onderliggende maatregelen doeltreffend zijn geweest op het gebied van herkenning, handelingsperspectief, actiebereidheid en collectieve gedragingen**.

Wel wordt in de vier hierop volgende paragrafen omschreven per stap de **indicaties** van al dan niet doeltreffend beleid die uit de evaluatieonderzoeken zijn gedestilleerd.

Herkenning

Verschillende gesprekspartners geven aan dat er Defensiebreed meer **aandacht** en **prioriteit** is gegeven aan veiligheid en integriteit, met positieve gevolgen voor de herkenning van onveilig en niet-integer handelen. Defensie investeert significant in maatregelen die bijdragen aan herkenning van risicovolle situaties, bijvoorbeeld via theatervoorstellingen, campagnes, opleidingen en trainingen. De **mate waarin deze kennis van signaleren wordt geïnternaliseerd** verschilt sterk per eenheid en is afhankelijk van leidinggevenden en de cultuur van eenheden.[38] Ook is er onder medewerkers met uiteenlopende functies en rangen **onduidelijkheid over de begrippen integriteit en sociale veiligheid**. Er heerst verwarring over het onderscheid tussen de twee begrippen en over waarom integriteit thuis hoort in veiligheidsbeleid.[46]

Een concreet voorbeeld van een maatregel gericht op herkenning is het onder de aandacht brengen van de **gedragscode**. 81% van de medewerkers geeft aan bekend te zijn met de gedragsregels. De mate waarin medewerkers bekend zijn met de 4 V's (verbondenheid, veiligheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid) en welk gedrag hierbij hoort is gestegen van 27% in 2020 naar 37% in 2023. In 2023 wordt de gedragscode bij 44% van de medewerkers gebruikt in functionerings- en functieintroductiegesprekken bij het bespreken van houding en gedrag (ten opzichte van 29% in 2020).[51, 52]

38) Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 46)* ISZW (2021), *Rapportage herinspectie; 51)* Trends, Onderzoek & Statistiek (2020), *M3 Gedragscode; 52)* Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), *M3 Gedragscode*

Handelingsperspectief

Met betrekking tot weten hoe te handelen is het handelingsperspectief voor defensiemedewerkers **te vaak gericht op het volgen van protocollen**. Er is een veelheid aan protocollen, gedeeltelijk als gevolg van de risico-regelreflex.[49, 69] Deze protocollen passen niet altijd bij de **operationele realiteit** van oefeningen en missies. Door beperkt toereikende protocollen zijn medewerkers beperkt toegerust veilig te kunnen handelen.[38, 60] Bovendien zijn de protocollen **niet altijd** met elkaar **verenigbaar**. Wanneer er sprake is van conflicterende normen vraagt dit van een medewerker een goede afweging te maken tussen de risico's en de operationele behoefte. Deze ruimte voor een **professionele en integrale risicoafweging** wordt beperkt door de focus op het aanwijzen van een schuldige en dat een veelvoud van onderzoeksinstanties bij voorvallen nagaan of protocollen goed zijn opgevolgd, wat als intimiderend kan worden ervaren.

Daarbij sluit de **ambtelijke** ('Haagse') **schrijfstijl van veiligheidsbeleid** niet goed aan bij de leefwereld en manier van denken en handelen in de operatie. Dit maakt beleidsdocumenten moeilijk te interpreteren voor bijvoorbeeld manschappen en onderofficieren, wat leidt tot verminderd begrip van voorgeschreven handelingen. Gesprekspartners duiden dat commandanten daarom het veiligheidsbeleid vertalen naar beter leesbare en minder ambtelijke taal, zodat het beleid en bijbehorende voorschriften begrijpelijker zijn.

Toch blijft het belangrijk op te merken dat de meeste defensiemedewerkers op basis van **professionaliteit** en **gezond verstand** goed weten hoe zij veilig moeten handelen en dus een veiligheidsbewustzijn hebben. Het afwegen van risico's, het nemen van verantwoorde beslissingen en het veilig houden van zichzelf en collega's is een centraal onderdeel van hun werk. Gesprekspartners geven aan dat deze professionele houding en manier van denken ervoor zorgt dat zij in uiteenlopende situaties en onder hoge druk veilig kunnen handelen.

Actiebereidheid

Wanneer medewerkers risicovolle situaties herkennen en bekend zijn met het bijbehorende handelingsperspectief, **is het geen gegeven dat zij ook adequaat kunnen en zullen handelen**. Dit handelen wordt mede bepaald door de verhouding tussen de **benodigde inspanning** (effort), het **ingeschatte risico** op negatieve consequenties (risk) en de **verwachte opbrengst** (reward). Bij de verwachte opbrengst spelen zowel intrinsieke factoren, zoals plichtsbesef, professionele trots en teamloyaliteit, als extrinsieke factoren, zoals erkenning en waardering, een rol.[38] Wanneer de verwachte beloning hoog is en de benodigde inspanning relatief laag, versterkt dit de kans op adequaat en veilig optreden. Omgekeerd kan een hoge inspanning in combinatie met een lage beloning ertoe leiden dat medewerkers terughoudend blijven, zelfs wanneer zij weten wat er van hen verwacht wordt.[38]

Een voorbeeld van een te grote inspanning voor veilig handelen is te vinden in de **discrepantie tussen gedocumenteerde wereld en praktijk**. Uitgebreide protocollen worden onder operationele druk regelmatig ingekort of genegeerd. De onderliggende risicoafweging wordt dan niet systematisch vastgelegd.[30, 60] Defensiemedewerkers ervaren **toenemende werkdruk** in dagelijkse werkzaamheden[37]. Dit werd tot 2022 met name gedreven door bezuinigingen en na 2022 door toegenomen focus op hoofdtaak 1 en groeiambitie.[54] De toegenomen werkdruk en beperkte personeelscapaciteit maakt de inspanning van het volgen van de veiligheidsprotocollen te groot. Dit leidt tot minder aandacht voor de herkenning van onveilige situaties en **het overslaan van veiligheidsprocedures**. Hieruit komt naar voren dat de veiligheidsprotocollen soms eerder als last worden gezien dan **als randvoorwaarde voor een goede operatie**.

Een illustratie: veiligheid in opleidingen

In het veiligheidsbeleid geeft Defensie expliciet aandacht aan veiligheid in de opleidingen. Medewerkers leren risicovolle situaties te herkennen en weten hoe zij veilig moeten handelen. Dit draagt direct bij aan de eerste twee stappen van het evaluatiekader: **herkenning** en **handelingsperspectief**. De opleidingen staan echter onder druk. Door beperkte opleidingscapaciteit en een toegenomen focus op gereedstelling voor hoofdtaak 1, wordt de tijd voor veiligheid in opleidingen ingekort.[11]

Om ook de derde stap, **actiebereidheid**, te versterken, is het van belang dat opleidingen meer aandacht besteden aan het belang en de voordelen van veilig handelen. Zo wordt duidelijker dat veiligheid niet alleen verplicht is, maar een factor die de effectiviteit van de operatie direct vergroot. Veiligheid is randvoorwaardelijk voor succesvolle operaties en moet daarom als integraal onderdeel van alle werkzaamheden binnen Defensie worden geborgd.

24) Visitatiecommissie (2021), *Jaarrapport 2021; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 37)* Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 49*) Inspectie Veiligheid Defensie (2023), *Jaarverslag 2022; 54*) Ministerie van Defensie (2024), *Defensie jaarverslag 2023; 60)* Ministerie van Defensie (2021), *Jaarverslag integriteit 2021; 69*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Jaarverslag 2021;*

Daarbij stelt de ADR dat de **masculiene cultuur** en '**can do'** mentaliteit voortvarend optreden en resultaatgerichtheid stimuleert, maar tegelijkertijd het oprekken van de veiligheidsgrenzen bevordert wanneer tijd of middelen ontbreken of het risico niet groot lijkt.[38] Dit kan ervoor zorgen dat medewerkers **onnodige risico's** nemen.

Collectieve gedragingen

Collectieve gedragingen op het gebied van veiligheid kunnen onderhevig zijn aan een '**practical drift**'. Dit houdt in dat medewerkers onbewust geleidelijk afwijken van afgesproken veiligheidsnormen. Deze beweging manifesteert zich met name onder efficiëntie- en capaciteitsdruk. Regels worden bijvoorbeeld onbewust vergeten als er geen tijd is om protocollen te bestuderen.[37]

De **voorbeeldfunctie** van zichtbaar **leiderschap** in het elkaar aanspreken op risicovol gedrag en het tonen van veilig handelen is cruciaal in het borgen van een veilige werkomgeving op persoonlijk en systeemniveau.[48] Positieve voorbeelden van inspirerend leiderschap op het gebied van sociale en fysieke veiligheid illustreren dat voorbeeldgedrag doet volgen en dat de meldingsbereidheid van lichte voorvallen stijgt.[40] Door gebrek aan budget en capaciteit kunnen leidinggevenden hun vele verantwoordelijkheden echter niet altijd waarmaken.[46] In de praktijk krijgt het signaleren van kleine risicovolle situaties daarom vaak minder prioriteit vergeleken met operationele doelstellingen.

De ADR stelt dat de **ruimte en cultuur om elkaar aan te spreken** op onveilig handelen en onveilige interacties wordt beïnvloed door de **masculiene cultuur**. De 'can do' mentaliteit en het 'niet lullen maar poetsen' staat een melding doen of het bespreekbaar maken van onveilig gedrag in de weg. Dit wordt al snel gezien als zeuren.[38]

Een illustratie: het melden van voorvallen

De doelstelling het melden van voorvallen te stimuleren en verbeteren is enkel mogelijk als wordt ingezet op verbetering langs alle vier de stappen van het evaluatiekader:

1. Herkenning

- Het melden van voorvallen vergt het kunnen herkennen van onveilig handelen of onveilige interacties waar een melding over kan of moet worden gemaakt
- Zoals eerder geschetst is het bewustzijn rondom veiligheid en integriteit binnen Defensie gegroeid, maar bestaat er nog verwarring over wat sociale veiligheid en integriteit inhoudt en wat het onderscheid hiertussen is

2. Handelingsperspectief

- Het melden van voorvallen vergt het weten op welke manier melding kan worden gedaan van voorvallen
- Het meldingslandschap is te complex. Er is sprake van verschillende centrale en decentrale meldingssystemen. Hierdoor is het voor medewerkers onvoldoende duidelijk hoe zij een melding kunnen maken

3. Actiebereidheid

- Op het herkennen en bekend zijn met het handelingsperspectief volgt het daadwerkelijk maken van een melding
- De keuze daadwerkelijk een melding te maken hangt samen met de verhouding tussen de inspanning, het risico en de verwachte opbrengst. Het maken van een melding vraagt informatie die niet in verhouding staat tot de melding en dus wordt ervaring als grote inspanning. Medewerkers ervaren onvoldoende terugkoppeling van hun melding, waarmee de opbrengst te laag is om melden te stimuleren

4. Collectieve gedragingen

- Het melden van voorvallen vergt een goede en veilige meldingscultuur
- De hiërarchische verhouding tussen de melder en de betreffende persoon kan een barrière zijn voor het doen van een melding, aangezien medewerkers zich zorgen kunnen maken over consequenties voor hun carrière

37) Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 40*) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen; 46)* ISZW (2021), *Rapportage herinspectie; 47*) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen;*

5. DOELMATIGHEID

5.1 Introductie

Een periodieke rapportage doet uitspraken over de **doelmatigheid van een beleidsthema door een synthese van de conclusies uit onderliggende evaluaties**. Geen van de beschikbare onderzoeken of evaluaties doet echter uitspraak over de doelmatigheid van onderdelen van het veiligheidsbeleid of constateert dat de doelmatigheid niet vast te stellen valt. **De doelmatigheid van het veiligheidsbeleid in den brede valt dan ook niet vast te stellen**. Voor zover mogelijk op basis van de beschikbare documentatie wordt ingegaan op onderdelen waar enige doelmatigheidskenmerken behandeld worden.

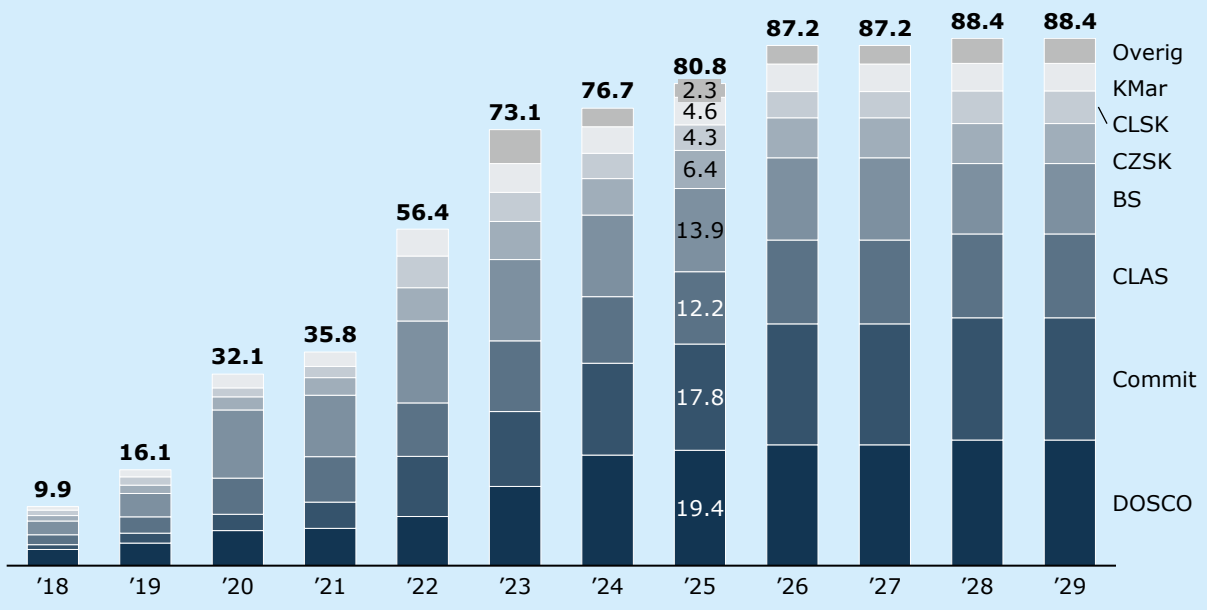
Financiële grondslag

De financiële grondslag omvat **alle structurele uitgaven ten aanzien van het veiligheidsbeleid in de onderzoeksperiode 2018-2023**.

De totale financiële grondslag voor de periode 2018-2023 voor het domein veiligheid is in **overeenstemming met betrokken directies van Defensie vastgesteld.** Hieronder vallen de Directie Veiligheid als ook de HDFC en de IRF van het Ministerie van Financiën. DOSCO, COMMIT en CLAS zijn de grootste ontvangers van deze budgetten.

Circa 75% van de financiële grondslag is ondergebracht in vier posten: Plan van Aanpak Veilige defensieorganisatie (€25 mln.), de Agenda voor Veiligheid (€16.9 mln.), Obelix munitiedomein (€15.8 mln.) en Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit (€8.7 mln.).

Figuur 11: Financiële grondslag veiligheidsbeleid per DO (€ mln.)



5.2 Bevindingen

Doelmatigheid

De RPE 2022 definieert doelmatigheid als de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en (on)bedoelde neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk (on)bedoelde neveneffecten.[3] Neveneffecten buiten beschouwing gelaten, draait het om de proportionaliteit tussen de effecten en de inzet van middelen. Bij **gebrek aan overkoepelende inzichten** in de effectiviteit van het veiligheidsbeleid, kan de **doelmatigheid ook niet worden vastgesteld**.

Ook voor het Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie kan de doelmatigheid niet worden vastgesteld.[26, 32] Enigszins zorgelijker is de constatering van de Visitatiecommissie in 2019 dat er niet voor alle maatregelen budgettaire dekking is vanuit het veiligheidsbeleid, en deze afhangt van de gratie van de defensieonderdelen.[26] In 2020 concludeerde de Visitatiecommissie dat hier verbetering in was opgetreden, maar dat per maatregel uit het plan van aanpak duidelijk moet worden hoe deze wordt gefinancierd.[27] Met het definitieve rapport voor de Agenda voor Veiligheid is in lijn met de aanbevelingen van de Visitatiecommissie €16,9 miljoen gereserveerd voor 2022 en 2023 voor het uitvoeren van de plannen van de defensieonderdelen.[25]

Het **commandantenbudget 'Zelfstandige Kleine Aanschaf' (ZKA)** is onder andere gericht op veiligheid en faciliteerde snelle en efficiënte lokale maatregelen.[27] Leidinggevenden zijn goed gepositioneerd veiligheidskwesties te signaleren en gepaste maatregelen te treffen.[35, 38] Signalen vanuit diverse gesprekspartners bevestigen dat financiële ruimte bieden aan commandanten om naar eigen professioneel inzicht middelen aan veiligheid te besteden **doelmatig** is, ondanks beperkingen in de meetbaarheid.

Tenslotte constateert het veiligheidscomité dat er sprake is van **onderrealisatie** voor onder andere de **Agenda voor Veiligheid**. Dit kwam onder meer door beperkte IT-capaciteit bij COMMIT.[30] Onderrealisatie kan een teken van ondoelmatigheid zijn, maar lijkt hier eerder het gevolg van knelpunten in de uitvoering naar aanleiding van inzichten van gesprekspartners.

Administratieve druk

Een doelmatigheidsanalyse kijkt niet alleen naar de bestede middelen, maar ook naar de **extra benodigde capaciteit en administratieve druk**. Enkele documenten doen uitspraken over **beperkte acceptatie** van **toegenomen werklast**. Deze doen dit alleen op onderdelen, waardoor geen overkoepelende uitspraak mogelijk is over de positieve of negatieve impact van het veiligheidsbeleid op de administratieve druk.[54]

Daarnaast wordt geconcludeerd dat de **SG-Aanwijzing 007 te gedetailleerd** was, met herhaling van wet- en regelgeving, en onvoldoende richtinggevend voor de defensieonderdelen.[35] Dit leidde tot additionele administratieve lasten en inefficiënte uitvoering.[34] In de vereenvoudiging en verduidelijking van aangekondigde herziene SG-007 is sinds de evaluatie voorzien.

Daarnaast zijn er signalen dat **lange doorlooptijden** van onderzoeken, een **complex meldingslandschap** en **gebrekkige rapportage** binnen het meldpunt integriteit en het COID de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid negatief hebben beïnvloedt.[56, 60]

Conclusie

De **doelmatigheid** van het veiligheidsbeleid en onderliggende maatregelen is **niet beoordeeld** in de beschikbare rapporten voor deze periodieke rapportage. Deze focussen met name op de procesmatige beoordeling in hoeverre output is gerealiseerd in de vorm van nieuw beleid en uitgevoerde maatregelen, maar doen nauwelijks uitspraken over in hoeverre deze doelmatig zijn geweest. Daarom is een **synthetiserend oordeel** over de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid **niet mogelijk.**

3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022; 25*) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid; 26*) Visitatiecommissie (2019), *Jaarrapport 2019; 27*) Visitatiecommissie (2020), *Jaarrapport 2020; 30*) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité; 32)* Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie; 34*) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007; 35*) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport; 38)* Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie; 54*) Ministerie van Defensie (2024), *Defensie jaarverslag 2023; 56)* Ministerie van Defensie (2022), *Evaluatie Meldpunt integriteit en COID; 60)* Ministerie van Defensie (2021), *Jaarverslag integriteit 2021*

5.3
Besparingsopties en intensiveringsrichtingen

Introductie 20%-besparingsopties en intensiveringsrichtingen

Een voorgeschreven onderdeel van de periodieke rapportage is om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om 20% op het budget te besparen. Daarmee wordt inzicht verkregen in de **bijsturingsmogelijkheden op het betreffende beleidsterrein**, opdat belastinggeld zinnig, zuinig en zorgvuldig wordt uitgegeven. Gezien de huidige omstandigheden, waarin Defensie juist aan de vooravond staat van intensiveringen, kiezen we in overleg met opdrachtgever ervoor naast de besparingen aandacht te geven aan **mogelijke intensiveringsrichtingen**. Deze kunnen als verkenning worden gezien van kansrijke intensiveringsdomeinen, maar behoeven nog aanvullend onderzoek.

Deze paragraaf richt zich op de **beantwoording van onderzoeksvraag 6** – is hetzelfde resultaat te bereiken met 20% minder middelen? En welke kansrijke intensiveringsdomeinen zijn te identificeren in geval van meer middelen? Met het opnemen van een 20%-besparingsvariant voldoet deze periodieke rapportage aan Art. 5, lid 5, eis h van de RPE.[3]

In overeenstemming met betrokken directies van Defensie (de Directie Veiligheid als ook HDFC en in samenwerking met de IRF van het Ministerie van Financiën) is besloten om voor deze analyse de **begrotingsstand** van **2025** als **grondslag** te nemen, **€ 80,79 miljoen** in totaal. In lijn met de RPE is de grondslag gebaseerd op het totaal aan middelen dat aan het te evalueren veiligheidsbeleid heeft bijgedragen. Er zijn geen verminderingen of incidentele middelen uitgesloten.

In **twee werksessies** met een selecte groep van acht deskundigen, verrijkt door verdere verdieping door de deelnemers aan de sessies in gesprekken met hun respectievelijke afdelingen, zijn de mogelijkheden voor besparingen per begrotingsonderdeel besproken. Daarnaast zijn de gevolgen voor deze besparingen in kaart gebracht en verdiept. Omdat de begrotingsstand van 2025 als grondslag is genomen, zijn de besparingsopties en intensiveringsrichtingen beredeneerd vanuit het tijdsgewricht van 2025 en niet het tijdgewricht tussen 2018 en 2023. Voordat de afwegingen en keuzes ten grondslag aan het besparingsscenario toegelicht worden, is het belangrijk ruimte te bieden aan enkele belangrijke inzichten die tijdens de sessies naar boven zijn gekomen.

De belangrijkste van deze inzichten is wellicht de **uitdagingen** omtrent en de **onmogelijkheden** van het zoeken naar **besparingsopties** op een **beleidsterrein** dat in **2018** is **opgericht** als **reparatieslag**. Het veiligheidsbeleid wilde voorzien in extra capaciteit en aandacht voor die onderdelen waarop Defensie in de jaren daarvoor door de acceptabele ondergrens was gezakt op gebied van fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. De rapporten van de commissies Van der Veer en Giebels beschrijven de dodelijke ongevallen en integriteitsschendingen die aanleiding zijn geweest voor het opzetten van het veiligheidsbeleid. Terugvallen in die oude situatie door bezuinigingen is geen optie volgens de deelnemers. Zeker in het licht van de beoogde groei naar 100.000 medewerkers dient Defensie blijvend in te zetten op integrale risicoafwegingen waarin onvermijdelijke risico's een vast onderdeel zijn van het dagelijkse werk, maar waar medewerkers ook minder blootgesteld worden aan vermijdbare risico's.[72] Om nieuwe medewerkers aan te trekken en te zorgen dat ze bij Defensie blijven, dient het sociale veiligheidsbeleid gericht te zijn op het voorkomen van discriminatie, pesten of seksisme. Om te garanderen dat Defensie het vertrouwen van de maatschappij blijft krijgen en dat elke euro belastinggeld tot optimale slagkracht leidt, zijn de stappen die gezet zijn op het gebied van integriteit essentieel.

Vanwege de unieke situatie waarbij Defensie zelf via de defensieonderdelen uitvoering geeft aan het beleid, wordt onderscheid gemaakt tussen besparingen en ombuigingen. Bij overige ministeries is beleidsvorming gescheiden van uitvoering via uitvoeringsorganisaties. Deze worden als volgt gedefinieerd:

Besparing: een volledige stopzetting van het beleidsinitiatief met bijbehorend budget

Ombuiging: voortzetting van het beleidsinitiatief door andere invulling bij DO'n inclusief verschuiving van financieringsstructuren

3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022; 72*) Ministerie van Defensie (2025), *Defensie werkt aan een schaalbare krijgsmacht met meer reservisten*

De impact van het veiligheidsbeleid reikt echter verder: er zijn ook **reparatieslagen** gemaakt op **tekortkomingen** in de munitielogistiek, trainingen en opleidingen, en in de kennis over de omgang met gevaarlijke stoffen, waaronder Chroom-6. Dit zijn reparatieslagen die direct raken aan de invulling van de gehele taakstelling van Defensie, niet alleen aan veiligheid. In de afwegingen die gemaakt zijn tijdens de besparingsopties is daarom niet alleen naar de impact op de doelen van het veiligheidsbeleid, maar ook op Defensie als geheel gekeken.

Dat gezegd hebbende, is het voor de **zinnige, zuinige** en **zorgvuldige besteding** van **overheidsmiddelen** goed om het instrumentarium periodiek te evalueren. Ook een reparatieslag heeft op zeker moment zijn doel bereikt. Bovendien zijn bij Defensie over de gehele breedte meer middelen beschikbaar, waardoor wellicht minder beroep hoeft te worden gedaan op budget vanuit het veiligheidsbeleid.

Tijdens de besparings- en intensiveringssessies zijn fundamentele discussies gevoerd over de mate waarin het budget voor het **veiligheidsbeleid** moet voorzien in **activiteiten die eigenlijk in de lijn thuishoren**. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgaven aan het munitiedomein. Doordat dit domein de gehele munitieketen beslaat, van aankoop tot opslag tot logistiek, en daarmee van essentieel belang is voor de operationele effectiviteit van Defensie, is gekozen deze buiten scope van de besparingen te plaatsen. Tegelijkertijd zijn er wel vraagtekens geplaatst of deze kostenpost vanuit het veiligheidsbeleid gefinancierd zou moeten worden. In overleg is besloten om voor enkele posten te differentiëren tussen besparingen en ombuigingen, waarbij de laatste een overdracht mét andere invulling aan de defensieonderdelen behelst.

De totale grootte van de begroting waarover de besparingen dienen te worden gerealiseerd is €80,79 miljoen. Omdat Defensie niet zoals andere ministeries een instrumentarium van regelingen als subsidies of uitkeringen kent, maar het budget meteen in de uitvoering bij de defensieonderdelen landt, vaak in de vorm van aanstellingen van personele functies, is de **begroting onderverdeeld per defensieonderdeel**.[iv] In de tabel in bijlage 7.2 is deze onderverdeling van het budget per Defensieonderdeel weergegeven.

Afwegingen voor besparingen

We zetten hier de afwegingen uiteen waarom gekozen is voor bezuinigingen of ombuigingen op enkele posten en waarom de overige buiten beschouwing zijn gelaten. Binnen de begrotingsinstrumenten waar de deelnemers van de besparings- en intensiveringssessie wel mogelijkheden zagen voor besparingen en ombuigingen is per instrument **besproken of het volledig bespaard of omgebogen zou kunnen worden**, of dat er **op onderdelen** besparingen of ombuigingen denkbaar waren. Alvorens daar naar te kijken, gaan we eerst in op de instrumenten waar geen besparingen of ombuigingen op mogelijk zijn.

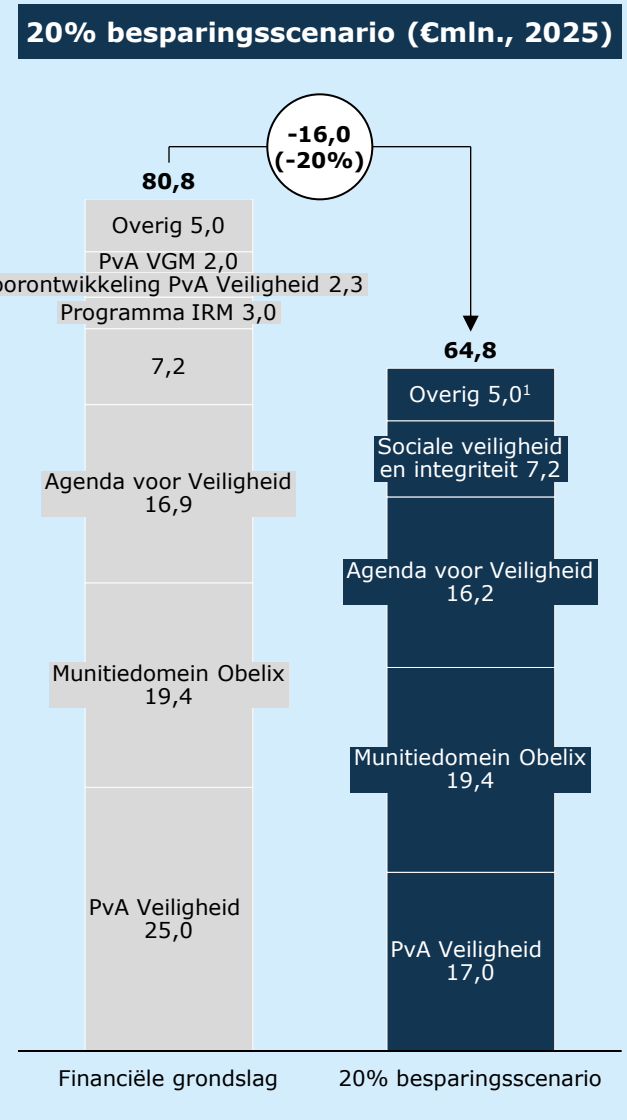
De extra capaciteit voor **Chroom-6, het Kennisinstituut hitteletsel en het Kenniscentrum Klein Kaliber Wapens (KKW)** zijn alle drie in het leven geroepen om te voorzien in de benodigde kennis specifiek op gebied van (langdurige) blootstelling aan Chroom-6, hitteletsel tijdens opleidingen en trainingen, en het veilig leren schieten. Het kennisinstituut en het kenniscentrum hebben zich door voortschrijdend inzicht in andere factoren van belang voor de veiligheid of operationele effectiviteit van Defensie verbreed. De expertise omvat inmiddels, onder meer, de impact van hitte op materieel en de gevolgen van langdurige blootstelling aan kruiddampen of het gehoor aan schietgeluiden. Dat wordt bovendien als een waardevolle uitbreiding van taken en expertises gezien. Ook voor de kennis op gebied van Chroom-6 is een verbreding naar een expertisecentrum voor de omgang met gevaarlijke stoffen goed denkbaar of zelfs wenselijk.

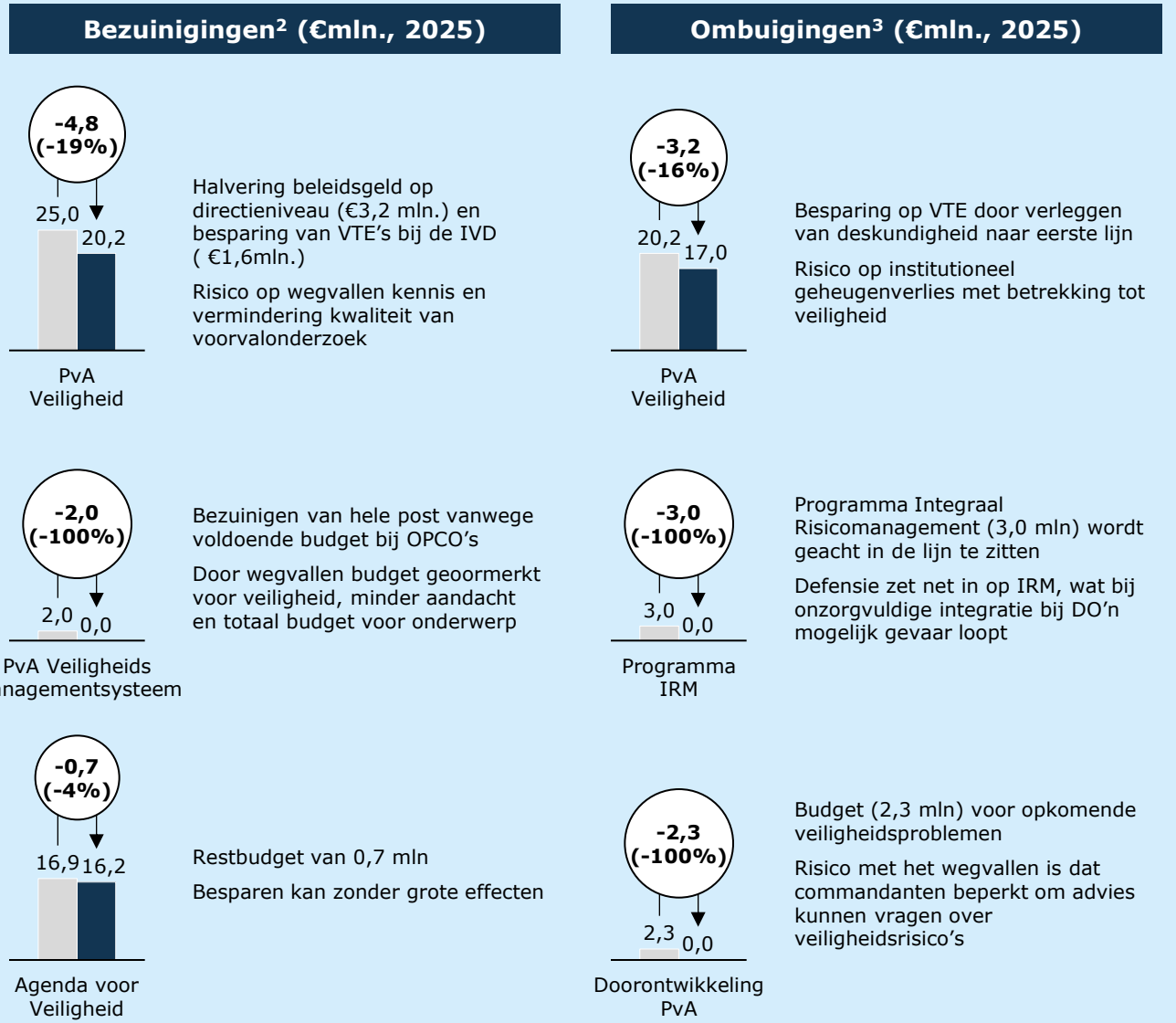
Ook de begrotingsposten voor het **munitiedomein Obelix** werd beschouwd als niet aan te tornen post. Munitie is een essentieel onderdeel van het primaire proces en randvoorwaardelijk voor de uitvoering van Hoofdtaak 1. Vanuit deze post worden ook logistiek medewerkers bekostigd die zorgen dat de munitievoorraden op peil blijven. Elk mogelijk tekort dat hier zou ontstaan, heeft meteen gevolgen voor het primaire proces, en er is daarom besloten deze post buiten beschouwing te laten.

Tenslotte zijn **Sociale Veiligheid** en **Integriteit** meegewogen als opties voor het besparingsscenario. De deelnemers aan de besparings- en intensiveringssessies herkennen het belang van sociale veiligheid en integriteit voor Defensie, maar erkennen ook dat de inzet daarop ten opzichte van de inzet op fysieke veiligheid achterblijft. Onder de deelnemers ontstond snel consensus dat deze post investeringen behoeft, en geen besparingen.

iv) De bedragen van de financiële grondslag zijn berekend op basis van het geldende loon- en prijspeil ten tijde van de toewijzing en uitdeling van het budget. De bedragen bij de besparingsopties zijn dan ook op basis hiervan afgeleid

FIGUUR 12: 20%-BESPARINGSSCENARIO





Noot: 1) Inclusief Kenniscentrum Klein Kaliber Wapen (KKW) á €1,9M, Kennisinstituut hitteletsel á €1,3M, Gezondheidsmonitor á €0.9M en Extra capaciteit Chroom-6 á €0.9M, 2) Volledige stopzetting van het beleidsinitiatief met bijbehorend budget, 3) voortzetting van het beleidsinitiatief door andere invulling bij DO'n inclusief verschuiving van financieringsstructuren

Besparingen en gevolgen

1. Plan van Aanpak Veiligheid

Voor het Plan van Aanpak Veiligheid zijn drie mogelijkheden in kaart gebracht: een ombuiging van 20% van het totaal aantal functies voor **veiligheidsdeskundigen naar de 1e lijn** voor een totale ombuiging van €3,2 miljoen; een **halvering** van de **beleidspoot** binnen de **bestuursstaf** op directieniveau van €3,2 miljoen; en een bedrag van €1,6 miljoen door te besparen op **VTE's** binnen de **IVD**.

Voor de **ombuiging** van **20%** op het totaal aantal functies voor veiligheidsdeskundigen naar de lijn, bestaat het **risico** dat als dit niet goed in de lijn wordt opgepakt, **recent opgebouwde kennis wegvloeit**. Kennishoudende functies zijn tenslotte cruciaal voor kennisretentie, en het verleggen van de veiligheidsdeskundigheid naar de 1e lijn kan als gevolg hebben dat institutioneel geheugenverlies optreed over hoe bepaalde activiteiten veiliger uitgevoerd moeten worden, maar ook waarom die manier veiliger is. De intensivering in de kennisorganisatie en het informatiemanagement bij defensieonderdelen door het aanstellen van deze veiligheidsdeskundigen was ook nodig omdat Defensie uit een situatie kwam waar veiligheid over de gehele breedte niet op orde was: risico's waren te weinig in kaart, incidenten inzake sociale veiligheid vonden plaats alsook ongevallen in de fysieke sfeer. Daar staat tegenover dat Defensie op onderdelen in de lijn verstevigd is, waardoor het risico op een algehele terugval afgenomen is. De herinnering aan het verleden waar bezuinigingen nog wel eens gepresenteerd werden als 'in de lijn beleggen' zijn echter nog vers, evenals de ervaring dat de lijn onvoldoende het absorptievermogen en kennisborging bezat om de extra taken en verantwoordelijkheden over te nemen zonder effectiviteitsverlies. Ook moet rekening gehouden worden met het functieroulatiesysteem binnen Defensie, wat een continue bron van kennisverlies of kennisdiffusie is. Als deze ombuiging wordt overwogen, zijn de deelnemers aan de sessie het erover eens dat goed onderzocht moet worden bij de desbetreffende defensieonderdelen in welke mate de lijn in staat is deze functies en taken op zich te nemen.

Binnen het PvA Veiligheid is ook een **halvering** op **directieniveau** naar voren gekomen als mogelijkheid. Met de aangekondigde herziening van SG-Aanwijzing 007 verschuift een deel van het inhoudelijke werk naar de defensieonderdelen. Deze verschuiving wordt ook gezien als een stukje volwassenwording van de organisatie. De versterking op directieniveau was in eerste instantie beoogd om een hiaat te vullen op beleids- en politiek niveau. Inmiddels is er sprake van een verbeterde situatie en kan veel belegd worden bij commandanten en leidinggevenden op elk niveau. Een enkeling opperde dat er inmiddels op enkele onderdelen sprake is van overlappende expertises en bevoegdheden tussen meerdere beleidsonderdelen.

Tegelijkertijd wezen deelnemers wederom op het **risico** voor het **wegvallen** van **sleutelfuncties** als deze **niet in de lijn belegd worden**, met name op het gebied van fysieke veiligheid. Enkele beleidsgebieden vragen bovendien nog steeds om bestendiging, zoals de beleidsvorming op fysieke veiligheidsthema's als gevaarlijke stoffen of munitieopslag. Hier is nog steeds vraag naar richtinggevend beleid. Sociale veiligheid en integriteit blijven bovendien om aandacht vragen, zeker in een context van personele groei en aankoop van materieel. De halvering zou dan ook niet ten koste moeten gaan van de heroriëntatie en extra inzet van de directie op sociale veiligheid en integriteit.

Het derde onderdeel uit het Plan van Aanpak Veiligheid waarop de deelnemers aan de werksessie een mogelijkheid tot **besparing** zagen, was bij de **Inspectie Veiligheid Defensie**. De IVD is ten tijde van een aantal grote incidenten en ongevallen opgericht als toezichthouder. De IVD heeft de laatste jaren echter ook veel voorvalonderzoeken uitgevoerd. Inmiddels zijn defensieonderdelen door de groei van hun veiligheidsorganisatie beter in staat zware voorvallen te onderzoeken. Het is daarom denkbaar dat de IVD haar aandacht verschuift naar systeemgericht toezicht. Operationele commando's van de defensieonderdelen kunnen dan het voorvalonderzoek op zich nemen. Risico van deze besparing is wel dat wanneer de defensieonderdelen het voorvalonderzoek niet opvangen, deze onderzoeken tussen wal en schip belanden. Dit terwijl het aantal ernstige voorvallen mogelijk toeneemt, omdat ook het oefenprogramma van de krijgsmachtdelen groeit. Meer ongevallen vragen om meer onderzoeken en meer rapporten en adviezen. De IVD beschikt over opgeleide en ervaren inspecteurs, gespecialiseerd in het uitvoeren van grote voorvalonderzoeken en werkend vanuit een groot netwerk binnen en buiten Defensie. De defensieonderdelen ontberen deze expertise op het gebied van voorvalonderzoek en het netwerk met gelieerde organisaties. Daarnaast zijn de afdelingen veiligheid van de defensieonderdelen begrijpelijkerwijs minder onafhankelijk dan de IVD. De IVD hoeft de minister alleen financieel verantwoording af te leggen en ervaart verder geen enkele externe bemoeienis met haar werk. Dat geeft de IVD ook de ruimte om vrij te opereren. Ook kan het zijn dat signalen vanuit het voorvalonderzoek niet meer goed de militaire en bestuurlijke top bereiken, waardoor het urgentiegevoel voor de ernst en frequentie van ongevallen afneemt. Zeker in de groeicontext van Defensie leidt dat tot nieuwe risico's Een organisatie die prestatie- of groeidoelen benadrukt en niet veiligheidsdoelen, kan juist last hebben van *performance enhancing risks.* Een recent voorbeeld hiervan is de vliegtuigbouwer Boeing, waar de nadruk op productieprestaties ten koste is gegaan van veiligheidsprocedures, met fatale gevolgen.

2. Plan van Aanpak Veiligheidsmanagementsysteem

De gevolgen van het **schrappen** van de post voor het **Plan van Aanpak Veiligheidsmanagementsysteem** zijn op te vangen. Inmiddels beschikken de defensieonderdelen over meer budget dat beschikbaar is voor de Operationele Commando's bij Finance & Control. Het nadeel daarvan is dat dit budget niet specifiek voor veiligheid geoormerkt is, waardoor het mogelijk is dat in het geheel minder budget beschikbaar blijft voor belangrijke veiligheidsthema's. Bovendien, doordat het enige centrale budget voor veiligheid met deze besparing vervalt, zijn er mogelijk geen escalatiemogelijkheden of centraal georganiseerde oplossingen meer voor risico's wanneer de Defensieonderdelen als decentrale werkgevers tegen veiligheidsproblemen aanlopen.

3. Agenda voor Veiligheid

De Agenda voor Veiligheid valt uiteen in **37 afzonderlijke posten**, waarvoor **#37 een restbudget** betreft voor de mitigatie van **acute veiligheidsrisico's**. In de Agenda voor Veiligheid was daarvoor een bedrag van 375.146 gereserveerd. Tijdens de besparings- en intensiveringssessie is aangegeven dat vanwege afname in benodigd budget voor andere maatregelen deze post oploopt tot **€0,7 miljoen**. De deelnemers gaven aan dat hierop zonder grote effecten bespaard zou kunnen worden.

4. Doorontwikkeling Plan van Aanpak Veiligheid

De **voorgestelde ombuiging** van **€2,3 miljoen** op de **Doorontwikkeling** van het **Plan van Aanpak Veiligheid** betreft een post die bedoeld is om opkomende problemen door commandanten aan te laten pakken. Het betreft daarmee geen structureel budget voor veiligheidsproblemen, maar incidentele zaken die via de commandanten worden opgepakt. In principe is inmiddels budget voor opkomende problemen beschikbaar bij de defensieonderdelen. Risico is wel dat met het wegvallen van deze post commandanten te beperkt om advies kunnen vragen over risico's die spelen in hun eenheid. Daardoor zijn ze niet goed in staat (opkomende) risico's te managen, hetgeen de bedrijfsvoering en inzetbaarheid van eenheden mogelijk schaadt.

5. Programma Integraal Risicomanagement

De laatste **ombuiging** die geopperd is door de deelnemers van de besparings- en intensiveringssessies is de gehele post van **Integraal Risicomanagement**. Hiervan geven de deelnemers aan dat integraal risicomanagement geacht wordt in de eerste lijn te zitten. Dit betreft bovendien een bredere interpretatie van veiligheid dan alleen het veiligheidsbeleid. Wel bestaat er het risico dat wanneer IRM niet goed opgepakt en geïntegreerd zou worden bij de defensieonderdelen, die impuls en kennis over IRM wegvalt net nu Defensie IRM wil linken aan Hoofdtaak 1.

Onder deze post vallen ook het uniforme meldingssysteem en analysecapaciteit voor ongevallen. Mocht dat wegvallen wordt melden lastiger, is het zicht op meldingen verminderd, en neemt het vertrouwen dat meldingen goed opgepakt worden af. Dat vertrouwen neemt verder af als de analysecapaciteit bij ongevallen ook niet opgevangen wordt.

Intensiveringsrichtingen

Met het opstellen van een 20%-besparingsscenario voldoet deze periodieke rapportage aan de eis uit de RPE 2022. Echter, als antwoord op de snel veranderende geopolitieke situaties is de afgelopen jaren, mede op basis van de Defensienota 2024 en aanvullende beleidskaders, **structureel geïnvesteerd in de krijgsmacht**. Zo kondigde de Staatssecretaris van Defensie in maart 2025 aan toe te willen groeien naar een schaalbare krijgsmacht van honderdduizend mensen in 2030 en mogelijk nog een verdubbeling daarna. Met deze ambities zijn ook **stijgingen** van het **defensiebudget aangekondigd**, oplopend tot tientallen miljarden per jaar. Zonder vooruit te lopen op de exacte bedragen en tijdlijnen, is het vast te stellen dat er niet bezuinigd maar juist geïntensiveerd gaat worden op het defensiebudget.

In het licht van de reeds plaatsgevonden en nog aangekondigde ambities en intensiveringen, is met de betrokkenen van Defensie die zich bogen over besparingsopties ook gekeken naar **mogelijke intensiveringsrichtingen**. Daarvoor zijn de behoeftes zoals geformuleerd door de deelnemers aan de besparings- en intensiveringssessies het uitgangspunt geweest, aangevulde met suggesties vanuit het onderzoeksteam. De uit deze reflectie voortgekomen gebieden kunnen gezien worden als **richtinggevende**, maar nog **niet concrete suggesties** voor toekomstige beleidsontwikkeling: drie algemene intensiveringsrichtingen en een zestal specifieke intensiveringsrichtingen. Bij de algemene investeringsrichtingen ging het om aandachtsgebieden die volgens de deelnemers intensiveringen behoeven. Omdat het grote aandachtsgebieden betrof, bleek het in de beperkte beschikbare tijd en ruime uitdagend om daar gedetailleerde nieuwe intensiveringsrichtingen in uit te denken. De specifieke intensiveringsrichtingen bouwden daarentegen voort op bestaande initiatieven en hebben als gevolg daarvan een concretere invulling.

Algemene intensiveringsrichtingen

1. Sociale veiligheid

Intensivering van de inzet op sociale veiligheid kan langs **twee lijnen** plaatsvinden: die van **kennis en expertise** en **extra capaciteit** aan opgeleide medewerkers. De focus kan daarbij liggen op:

- Intensiveren vertrouwenspersonenstelsel: extra opleidingen en contracten voor externe vertrouwenspersonen en ondersteunende en personele capaciteit (0,45 mln p/j)
- Psychosociale arbeidsbelasting
- Diversiteitsbeleid
- Preventiemedewerkers, die op afdelingen een signalerende functie vervullen en een rol kunnen spelen bij het voorkomen van uitval of ziekteverzuim als gevolg van sociale onveiligheid.

2. Integriteit

Er bestaat de behoefte om integriteit als onderwerp meer onder de aandacht te brengen. Het begrip en belang van integriteit wordt in de organisatie erkend, maar nog (te) **weinig toegepast en bespreekbaar gemaakt**. Tegelijkertijd neemt het belang van (met name zakelijke) integriteit toe nu de aankoop van wapens en wapentuig intensiveert en het van belang dat Defensie de slagkracht koopt voor elke bestede euro. Ook bestuurlijke integriteit is onontbeerlijk om het maatschappelijk draagvlak voor Defensie(activiteiten) te behouden. Om die reden zou een intensiveringsrichting op dit domein zich kunnen richten op een meer **integrale defensiebrede intensivering**. Dat zou onder meer een hoger gebruik van risicoanalyse integriteit via de COID omvatten, waar meer personele capaciteit voor benodigd zou zijn. Verdere opties zijn verbeteren of vernieuwen van het registratiesysteem COID en uitbreiden van personele capaciteit op gebied van zakelijke integriteit, fraude en corruptie. Tot slot, met het oog op de **groeiambitie naar de Schaalbare krijgsmacht** (met uiteindelijk tot wel 100.000 mensen), zal de incrementele groei van het apparaat ook een intensivering van alle ondersteunende en aanpalende diensten behoeven. Dat varieert van de bedrijfsvoeringsfunctie, intelligence functies, inspectie en toezicht bijvoorbeeld door de IVD, en ook op gebied van interne veiligheid en het omgaan met risico's. Een groter apparaat zal zich ook vertalen naar een equivalente intensivering van uitgaven op veiligheid.

3. Directie Bedrijfsvoering & Evaluatie

Om toekomstbestendig en wendbaar te kunnen meten, reageren en idealiter anticiperen op de veranderende beleids- en maatschappelijke context, maar ook om doelmatigheid en doeltreffendheid van gekozen maatregelen continue te onderzoeken, zou het veiligheidsbeleid (en beleid in den brede) gebaat zijn bij een meer **intensieve betrokkenheid van de Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie**. Denkbare richting is het onderzoeken van de wetenschappelijke basis van maatregelen

Specifieke intensiveringsrichtingen

4. Opleidingen

Eén van de uitdagingen waarin het veiligheidsbeleid zou kunnen voorzien, volgens de deelnemers aan de besparings- en intensiveringssessies, is de **rol van veiligheid in opleidingen**. Een combinatie van functies van **onderwijsdeskundigen** en **veiligheidsdeskundigen** zou veiligheid verder kunnen verwerken als integraal onderdeel van alle opleidingen. Zij nemen daartoe elke opleiding op dit punt onder de loep. De uitdaging ligt erin om veiligheid dusdanig te vervlechten in het bestaande curriculum dat veiligheid niet gezien wordt als extra onderwerp dat in opleidingen moet landen en dat de doorlooptijd van opleidingen toeneemt door extra uren veiligheidsles. In lijn hiermee, kan vanuit wetenschappelijk onderzoek het onderwijs versterkt worden en beleidsmakers worden voorzien van onderzoeks- en adviescapaciteit voor innovatieve beleidsinitiatieven. Dit kan door de huidige initiatieven van de Academische Werkplaats of de losse (promotie)onderzoeken onder te brengen in een vakgroep Veiligheidsmanagement ingebed bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie (0,35 mln. per jaar).

5. Gevaarlijke stoffen

Werken met gevaarlijke stoffen vereist **specialistische kennis** voor het voorkomen van incidenten of mitigeren van gevolgen. Gevaarlijke stoffen kennen drie aandachtsgebieden: **gebruik, opslag en vervoer**. Steeds meer stoffen worden vanuit de EU als gevaarlijk verklaard (REACH). Voor alle gebieden geldt dat Defensie een uitzondering in de wetgeving heeft. Dat betekent niet dat Defensie er zomaar mee aan de slag mag; voor toepassing van uitzonderingen moet verantwoording gegeven kunnen worden. Dit vereist ook de taak om te zoeken naar alternatieven, en hiermee testen. Of zoeken naar manieren om gebruik te verminderen. Defensie is daarnaast zelf verplicht stoffen te onderzoeken waarmee zij werkt en wil dit als goede werkgever. Meer kennis zou kunnen voorzien in zowel de nodige ruimte voor Defensie om te kunnen werken met gevaarlijke stoffen, die nu uit voorzorg vaak klein is, zonder dat daarmee de veiligheid van personeel in geding komt.

De huidige capaciteit voor **Chroom-6** heeft een dergelijke functie vervult in de kennisproductie rondom één stof. De deelnemers uiten echter dat er behoefte is aan versterking én verbreding. Defensie werkt met circa 6.000 chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen, en de omgang hiermee is onderdeel van de kerntaken van Defensie. Defensie verwacht bovendien dat hormoonverstorende stoffen aan de lijst met geprioriteerde stoffen worden toegevoegd. Hierdoor is extra capaciteit nodig om bronaanpak te kunnen beoordelen. Het is denkbaar dat de extra capaciteit voor Chroom-6 structureel wordt en zich institutionaliseert in een kenniscentrum. Dit kenniscentrum zou daarnaast ook door extra medewerkers en expertise over andere gevaarlijke stoffen kunnen voorzien in de behoefte aan kennis.

Deelnemers gaven bovendien aan nog noodzaak te zien voor nieuw beleid op het vlak van gevaarlijke stoffen. Zo kent Europese wetgeving een uitzondering voor vervoer van gevaarlijke stoffen met militaire middelen, maar is deze niet overgenomen in nationale wetgeving. Op defensieterreinen geldt die nationale wetgeving niet. Deze lappendeken aan regels veroorzaakt onduidelijkheid. Expertise op gevaarlijke stoffen is dus nog hard nodig om input voor kennis gedreven beleidsvorming te kunnen leveren.

6. Inspectie Veiligheid Defensie

De IVD heeft niet de onderzoekscapaciteit om alle ernstige voorvallen binnen Defensie te onderzoeken. Het is wel de wens van de IVD om dit te kunnen doen. Soms vraagt de IVD een OPCO om zelf onderzoek te doen. De kwaliteit van dergelijke voorvalonderzoeken is lager dan die van de IVD. Dat is begrijpelijk omdat leden van een commissie van onderzoek kennis en ervaring missen op het gebied van onderzoek. Daarnaast hebben deze leden allemaal een eigen baan. Het onderzoek doen ze er dus 'een beetje bij'. Het zou het lerende vermogen van Defensie kunnen verhogen als de IVD wordt **versterkt met inspecteurs** zodat de inspectie **meer voorvalonderzoeken zelf kan uitvoeren**. Dat kan bereikt worden met een 20%-intensivering. Het **lerende vermogen** kan eveneens versterkt worden doordat de IVD met extra inspecteurs ook meer onderzoek kan doen naar trends en thema's, niet alleen binnen Defensie, maar ook bij NAVO-partners, of in samenwerking met andere rijksinspecties.

7. Materiele veiligheid aan de normstellingskant

Deze intensiveringsrichting behelst een versterking in kennis aan de normstellingskant, de tweede defensielijn in het 'Three Lines of Defence Model' dat gehanteerd wordt voor het Veiligheidsmanagementsysteem van Defensie. Deze tweede lijn voorziet in **expertise** en **coördinatie** op **technische veiligheid** tijdens het **inkoopproces** voor **(wapen)systemen**. De normsteller assisteert bij het opstellen van het programma van eisen, beoordeelt producten in hoeverre ze hieraan voldoen maar ook het vaststellen van gebruikslimieten. Als gevolg van de recente geopolitieke ontwikkelingen **koopt Defensie** in **toenemende mate** en **sneller nieuw materieel** dan voorheen. Daar komt bovenop dat de hoeveelheid wapensystemen ook toeneemt en de hoeveelheid taken door het verwerken en analyseren van prestatiedata uitgebreid zijn. Onvoldoende capaciteit (en/of kwaliteit) voor de rol van normsteller zou kunnen betekenen dat onvoldoende tijd en/of expertise aan de voorkant beschikbaar is om de juiste (risico)afwegingen te maken.

Een mogelijk startpunt voor deze intensiveringsrichting zou zich kunnen focussen op het in kaart brengen van de huidige disbalans van normstellingscapaciteit (zowel bij COMMIT/DWS&B als ook bij de OPCO's en assortimentmanagement) versus de behoefte Een intensivering in lijn met de toename aan taken en volume van inkoopprocessen is wenselijk. Doordat bij C-systemen de normstellingsrol samenvalt met die van assortimentsmanager, dient bij deze investering niet alleen gedacht te worden aan normstellers bij COMMIT/DWS&B, maar ook bij de OPCO's en in de hoek van het assortimentsmanagement.

8. Kennisinstituut hitteletsel

Het **expertisecentrum Trainingsgeneeskunde en Trainingsfysiologie** treedt op als kennisinstituut hitteletsel. Dit expertisecentrum voorzag in een kennishiaat naar aanleiding van incidenten in specifieke omstandigheden en situaties. Daartoe ontwikkelden zij protocollen voor de beoordeling van hitte en adviseerden over de toepassingen van de protocollen en het analyseren van verzamelde data. Inmiddels lijkt de kennisontwikkeling zich te hebben verbreed tot de impact van hitte op fysiologie en materieel. Bestendiging door uitbouw naar een kennisinstituut klimatologische en fysieke weerbaarheid zou voorzien in de behoefte aan kennis op dit vlak. Daarbij zou de mogelijkheid ontwikkelen om systematisch data geanonimiseerd te verzamelen en analyseren een waardevolle investering zijn, wat op dit moment nog niet kan. Door centrale organisatie van dit instituut zou bovendien voorzien kunnen worden in de advisering over hitte-impact voor alle DO'n.

9. Kennisinstituut Klein Kaliber Wapens

Het veiligheidsbeleid voorzag in de oprichting van het Kennisinstituut KKW met het doel om de **veiligheid tijdens schietoefeningen te versterken**. Elke Defensiemedewerker die leert schieten zou dit veilig moeten kunnen leren. Daartoe schreef het Kennisinstituut handboeken voor schiettrainingen. Gezien de beoogde groei, neemt het aantal Defensiemedewerkers die veilig moeten leren schieten toe. Dit betekent meer opleidingen, maar ook andere soorten opleidingen: meer aandacht voor verschillende niveaus van deelnemers aan trainingen, andere intensiteit, andere herhalingen, meer schietbanen met mogelijk specifieke kenmerken door locatie en gebruik. Bovendien, inmiddels is Kennisinstituut KKW uitgegroeid tot expertisecentrum over verschillende aspecten van schieten, waar veiligheid nog maar één component van uitmaakt. Een intensivering zodat ook in de toekomst voorzien kan worden in de vraag naar (kennis over) schietoefeningen, is goed denkbaar.


IDV
DM-091-N

6. CONCLUSIE

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het synthese-onderzoek. Hierin richten we ons op de beantwoording van de onderzoeksvragen, langs de volgende opbouw:

- **Deel 1: beantwoording van de subvragen**. Deze conclusies zijn gebaseerd op de voorgaande bevindingen en analyse. Waar van toepassing verwijzen we expliciet naar de betreffende bevindingen.
- **Deel 2: beantwoording van de hoofdvraag**. Dit doen we langs de drie lijnen 1) conclusies over beleidsvorming, 2) conclusies over doeltreffendheid van beleid en 3) conclusies over doelmatigheid van beleid.
- **Deel 3: aanbevelingen** ter versterking van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

6.1 Beantwoording subvragen

Subvraag 1: Wat waren de doelen van het veiligheidsbeleid en welke maatregelen zijn genomen om deze te bereiken?

Het beleid tussen 2018 en 2023 bestaat uit een breed palet aan doelen en maatregelen, die gezamenlijk moeten bijdragen aan fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Deze maatregelen zijn tot stand gekomen in een context van politieke en maatschappelijke druk naar aanleiding van enkele (dodelijke) veiligheidsincidenten. De nadruk lag destijds op concrete en aantoonbare resultaten boeken, en daarin is Defensie dan ook geslaagd. Er is een veiligheidsmanagementsysteem opgetuigd, onafhankelijke toezichthouders zijn ingericht en functioneren, en de versterking van de veiligheidsexpertise heeft geleid tot meer kennis én een verbeterde praktijk. Nadeel van de druk om snel resultaten te boeken is dat in de beleidsvorming enkele stappen zijn overgeslagen die beleidsmonitoring en -evaluatie makkelijker hadden gemaakt. Dat begint bij de formulering van heldere doelstellingen. De beoogde doorontwikkeling van het veiligheidsbeleid biedt aanknopingspunten om het beleid effectiever vorm te geven. De aanbevelingen in hoofdstuk 6.3 bieden daartoe een uitgangspunt.

In de hoofdstukken 4.2, 4.3 en 4.4 wordt concreet ingegaan op deze afzonderlijke doelen en de wijze waarop zij vorm hebben gekregen. Overkoepelend concluderen wij het volgende ten aanzien van de doelen van het veiligheidsbeleid.

1a. Het veiligheidsbeleid besteedt aandacht aan alle typen veiligheid. De nadruk ligt op maatregelen voor fysieke veiligheid.

Ten eerste ligt de meeste nadruk op versterking van de fysieke veiligheid. Sociale veiligheid en integriteit krijgen in mindere mate aandacht en lenen zich ook minder voor het nemen van snelle maatregelen. Dit kan ertoe leiden dat risico's en kwetsbaarheden op deze terreinen minder systematisch worden opgepakt. Samenhang tussen fysieke, sociale en integriteitsaspecten zorgt voor een effectief veiligheidsbeleid: in een sociaal veilige organisatie is collectief leren over alle soorten veiligheid mogelijk.

Ten tweede richten veel doelen zich op herkenning van situaties en het bieden van handelingsperspectief, terwijl minder aandacht uitgaat naar het bevorderen van actiebereidheid en collectieve gedragingen en lering. Hierdoor leidt kennis over veiligheid niet automatisch tot gewenst gedrag in de praktijk die de veiligheid verbetert.

1b. De formulering van de doelen en structurering van de maatregelen maken monitoring van de voortgang en effectiviteit van het veiligheidsbeleid tussen 2018 en 2023 lastig.

Ten eerste is er sprake is van overlappende en inconsistente definities voor sociale veiligheid en integriteit, waarbij sociale integriteit overlapt met sociale veiligheid en integer handelen soms als basis dient voor het creëren van sociale veiligheid. Hier door is niet altijd duidelijk afgebakend waar het beleid op toeziet. Daarnaast zijn de doelen vaak niet heel concreet geformuleerd, waardoor hun mate van realisatie lastig te meten of te evalueren is. Het geheel aan doelen kent bovendien uiteenlopende taxonomieën: er wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende sporen en logica's, wat het creëren van samenhang, onderlinge vergelijking en monitoring van voortgang bemoeilijkt (zie hoofdstuk 1.1 voor nadere toelichting).

Subvraag 2: Welk onderzoeken/rapportages zijn beschikbaar over de uitvoering en doelbereiking; wat is in beeld en wat nog niet?

2. Voor dit onderzoek was een veelheid aan documenten beschikbaar. De aard van de beschikbare onderzoeken/rapportages lieten het echter niet altijd toe overkoepelende conclusies te trekken over uitvoering en doelbereiking.

Over de uitvoering en doelbereiking van het veiligheidsbeleid tussen 2018 en 2023 is een veelheid aan ongelijksoortige documenten beschikbaar. Omdat het veiligheidsbeleid voor een groot deel uit maatregelenpakketten bestaat, zijn rapportages zelden klassieke effectevaluaties die een syntheseonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk maken. Sommige stukken betreffen gestructureerde evaluaties (circa 25 van de ruim 150 aangeleverde documenten), terwijl andere meer de vorm hebben van voortgangsrapportages of managementrapportages. Voor de documenten hebben wij de volgende beperkingen geïdentificeerd (zie hoofdstuk 1.2 voor nadere toelichting):

1. Het merendeel van de evaluatiedocumenten richt zich op fysieke en sociale veiligheid, en in mindere mate op integriteit
2. Er zijn weinig effectmetingen uitgevoerd. De metingen die wel zijn uitgevoerd, zijn niet expliciet gekoppeld aan individuele beleidsmaatregelen
3. Bij de ontwikkeling van maatregelen is geen beleidstheorie opgesteld. De aannames waarop het beleid gestoeld is (de mechanismen van effect) zijn bovendien niet altijd expliciet gemaakt
4. Evaluaties van de operationalisering van beleid ontbreken

De uitdagingen omtrent de beschikbaarheid van documenten heeft gevolgen gehad voor onze beantwoording van deelvraag 3: de mate waarin het veiligheidsbeleid en onderliggende maatregelen doeltreffend en doelmatig zijn.

Subvraag 3: Wat zeggen de onderzoeken/rapportages over de doeltreffendheid en doelmatigheid van (pakketten van) maatregelen?

3. De beschikbare evaluatiedocumenten gaan niet altijd in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid.

In de evaluaties ligt de focus op de acties (throughput) en de uitvoering van maatregelen (output), terwijl de feitelijke effecten (outcome) minder zichtbaar worden gemaakt. Dit betekent dat de evaluatiedocumenten een beeld geven van hoe het beleid wordt geïmplementeerd, maar dat inzicht in de daadwerkelijke effecten (doeltreffendheid) beperkt blijft. Daarnaast bieden evaluatiedocumenten geen inzicht in de besteding van middelen en leggen geen relatie tussen deze besteding en de effectiviteit (zie hoofdstuk 1.2 en 5.2 voor nadere toelichting). Bij de beantwoording van de hoofdvraag (zie hoofdstuk 6.2) gaan we verder in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid.

Subvraag 4: Wat is er met de uitkomsten gedaan, wat zegt dat over het lerend vermogen?

4a. Het is lastig om het lerend vermogen van Defensie eenduidig vast te stellen, omdat de documenten incidenteel inzicht bieden in de opvolging van aanbevelingen.

De beschikbare documentatie bestaat uit een veelheid aan momentopnames, die zich slecht lenen voor een vergelijkende analyse door de tijd. Enkele evaluaties bevatten wel concrete aanbevelingen, maar slechts in een enkel geval is vast te stellen of deze aanbevelingen consistent zijn opgevolgd. Hierdoor blijft de mate waarin de organisatie systematisch leert en verbeteringen doorvoert grotendeels buiten beeld (zie voor toelichting hoofdstuk 4). Uit gesprekken komt overigens wel de wil om te leren bij Defensie veelvuldig aan bod.

4b. De huidige PDCA-cyclus kan verbeterd worden om meer aanknopingspunten te bieden voor het lerend vermogen.

In de onderzochte periode lag de nadruk op controleren of maatregelen wel uitgevoerd werden. Uit de bevindingen blijkt bovendien dat de cyclus vaak onvolledig wordt doorlopen door gebrek aan audits, RI&E's en analysecapaciteit. Documenten wijzen op een gebrek aan nulmetingen en consistente effectdata die iets wezenlijks over de effectiviteit van maatregelen zeggen. Als gevolg hiervan vindt nauwelijks beleidsbijstelling plaats op basis van signalen van ineffectiviteit. De PDCA-cyclus kan gesloten worden door periodiek ook de (gewenste) effecten te evalueren en waar mogelijk te linken aan maatregelen, of door tegen het licht te houden of de uitgangspunten van het beleid of maatregelen nog kloppen. Verder kan het lerend vermogen versterkt worden door met het veiligheidsmanagementsysteem ook wezenlijke patronen in voorvallen te signaleren.

Subvraag 5: Welke lessen zijn er voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid?

In hoofdstuk 6.3 worden aanbevelingen geformuleerd voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Subvraag 6: Is hetzelfde resultaat te bereiken met **20% minder middelen**? En welke kansrijke intensiveringsrichtingen zijn te identificeren in geval van **meer middelen**?

6a. Het is niet mogelijk om met 20% minder middelen hetzelfde resultaat te bereiken.

Het veiligheidsbeleid is gericht op het versterken van capaciteit en aandacht voor onderdelen waarop Defensie in voorgaande jaren onder de acceptabele ondergrens was gedaald. Dat gold voor fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Het is daarom niet haalbaar om met besparingen van 20% dezelfde resultaten te behalen. Sterker nog, een besparing van 20% zal negatieve effecten hebben voor de doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid alsook op de bredere operationele effectiviteit van Defensie. Bovendien, gezien de beoogde groei van de defensieorganisatie, is voor het borgen van de veiligheid juist van belang dat het veiligheidsbudget naar rato meegroeit.

6b. Er zijn besparingen en ombuigingen denkbaar die optellen tot 20% van het gehele budget (16,04 miljoen euro van de totale begrotingsgrondslag van 80,79 miljoen euro), maar deze gaan gepaard met negatieve gevolgen.

Deze opties voor en de gevolgen van deze besparingen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5. Daarnaast is geconstateerd dat enkele activiteiten vanuit een principieel oogpunt beter in de lijn belegd kunnen worden, omdat destijds geld vrijgemaakt was onder de post veiligheidsbeleid dat als reparatieslag diende.

6c. In het licht van het huidige tijdsgewricht en de aangekondigde groei van de defensieorganisatie en het defensiebudget, zijn er enkele mogelijke (richtinggevende maar nog niet geconcretiseerde) intensiveringsrichtingen om het veiligheidsbudget te laten meegroeien:

- *3 algemene intensiveringsrichtingen*, op beleidsterreinen waar mogelijke geheel nieuwe interventies opgezet voor dienen te worden.
- *6 specifieke intensiveringsrichtingen*, zoals versterking van reeds bestaande initiatieven of uitbouw van kenniscentra.

Zie hoofdstuk 5.3 voor verdere toelichting op de besparingsopties en uitwerking van alle intensiveringsrichtingen.

6.2
Beantwoording hoofdvraag

Hoofdvraag: In hoeverre was het veiligheidsbeleid van Defensie tussen 2018-2023 **doeltreffend** en **doelmatig**?

7. De doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid van Defensie is slechts in beperkte mate te beoordelen.

Door het geringe aantal evaluaties met effectmetingen, is het in beperkte mate mogelijke de doeltreffendheid van het gehele veiligheidsbeleid te beoordelen. Wel is het mogelijk om op deelaspecten van het beleid conclusies te trekken. Zo is zichtbaar dat via uiteenlopende maatregelen ingezet is op het versterken van fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Op onderdelen zijn hier tastbare resultaten op geboekt, zoals de versterking van onafhankelijk toezicht. Daarnaast zijn er signalen dat verschillende beleidsdoelstellingen nog aandacht behoeven, zoals de structurele borging van situationeel risicomanagement en de bevordering van de (voorbeeld)rol van commandanten. In opvolgende paragrafen worden daarom deelconclusies geformuleerd die ingaan op onderdelen van het beleid en onderliggende maatregelen waar verbetermogelijkheden of aandachtsgebieden voor de doeltreffendheid zijn aangetroffen.

8. De doelmatigheid van het veiligheidsbeleid van Defensie is niet te beoordelen.

Het is basis van de beschikbare documenten niet mogelijk de proportionaliteit tussen de inzet van middelen en behaalde effecten van het veiligheidsbeleid te beoordelen. Dat is deels te wijten aan het ontbreken van effectmetingen gekoppeld aan maatregelen, deels aan de afwezigheid van onderzoeksrapporten die de doelmatigheid van beleid of van individuele maatregelen tegen het licht houden. Op onderdelen zijn signalen van doelmatige bestedingen, zoals het commandantenbudget 'Zelfstandige Kleine Aanschaf' (ZKA), of signalen van mogelijke ondoelmatigheid door extra werklast.

Deelconclusies beleidsvorming

9. De werkende mechanismen waarop het beleid is verondersteld te werken, zijn hoofdzakelijk impliciet.

Er is geen expliciete koppeling tussen beleidsdoelen, maatregelen (output), effecten (outcome) en impact in een beleidstheorie. Daardoor zijn zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid van het veiligheidsbeleid lastig te beoordelen.

10. Er bestaat geen Defensiebrede gemeenschappelijke taal en er bestaan geen eenduidige definities betreffende fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit

Dit heeft geleid tot spraakverwarring en waarschijnlijk (uiteenlopende) aannames, waardoor er geen gedeeld beeld is van de gewenste impact betreffende fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit.

11. De focus van de PDCA-cyclus ligt met name op de procesmatige uitvoering van maatregelen (output), terwijl de gewenste effecten (outcome) en impact niet van tevoren gekoppeld zijn aan maatregelen.

Daarbij merken we op dat beleid en maatregelen sporadisch of niet stopgezet worden. Dat lijkt te wijzen op een gebrek aan tussentijdse bijsturing, mogelijk omdat niet inzichtelijk is wat wel en wat niet werkt.

Deze conclusies focussen zich met name op strategische beleidsvorming, die de verdere basis vormen voor inhoudelijke deelconclusies in de volgende paragraaf.

Inhoudelijke deelconclusies

12. Het veiligheidsbeleid wordt uiteenlopend toegepast bij verschillende defensieonderdelen en eenheden, wat centrale sturing en monitoring en collectief leren bemoeilijkt.

Ondanks dat het richten en inrichten van veiligheidsbeleid centraal plaatsvindt, wordt veiligheidsbeleid op verschillende wijze geïmplementeerd. Tot 2020 werd richten en inrichten parallel door één entiteit uitgevoerd. Daar volgen uitdagingen uit voor hoe kaderstellend of concreet het beleid in te steken, op zo'n manier dat voldoende richting wordt gegeven én ruimte overblijft voor invulling die rekening houdt met de verschillen tussen defensieonderdelen. Daarnaast is een onbedoeld negatief neveneffect dat centrale sturing en monitoring van maatregelen alsook collectief leren wordt bemoeilijkt.

13. Moeilijk verenigbare normenkaders leiden tot dilemma's in het komen tot handelingsperspectief.

Dit leidt ertoe dat op strategisch niveau moeilijk gestuurd kan worden met het veiligheidsbeleid, en dat defensiemedewerkers vastlopen in de uitvoering.

14. Het veiligheidsbeleid is hoofdzakelijk programmatisch ingericht om een impuls te geven aan veiligheid in tijden van schaarste, maar bestaat vaak uit structurele VTE's.

In de onderzochte periode leidde dat tot onbalans in de zoektocht naar structurele versterking en tijdelijke impuls. Beleidsinitiatieven worden vaak in de vorm van VTE's bij defensieonderdelen geconcretiseerd, wat minder ruimte laat voor alternatieve, tijdelijke, maar mogelijk effectieve, invullingen zoals trainingen of leiderschapstrajecten voor leidinggevenden.

15. Tweedelijns multidisciplinaire specialistische capaciteit is niet altijd beschikbaar en wordt nog te vaak reactief ingezet.

Er zijn signalen dat multidisciplinaire specialistische capaciteit ter ondersteuning van commandanten doeltreffend is, maar de capaciteit is ontoereikend. Daarnaast kan proactieve, preventieve inzet van expertise leiden tot een doeltreffendere inzet van deze capaciteit.

16. Onduidelijke verantwoordelijkheden van toezichthouders en een perceptie van focus op het aanwijzen van schuldigen in voorvalonderzoeken belemmert het leren van incidenten.

Bij voorvalonderzoeken is voor defensiemedewerkers vaak onduidelijk wat de verantwoordelijkheden van toezichthouders zijn. Ook leeft de perceptie dan voorvalonderzoeken zijn gericht op het aanwijzen van 'schuldigen' (blame culture). Dit versterkt de defensieve houding van defensiemedewerkers, en dit bemoeilijkt het onderzoek naar incidenten of signalen. Wat betreft de omslag van een blame culture naar een just culture zien wij goede intenties en verbeteringen in de richtlijnen voor voorvalonderzoek, die nog niet helemaal terugkomt in de perceptie van defensiemedewerkers.

17. Er zijn sterke signalen dat een risico-regelreflex is opgetreden bij voorvallen als gevolg van politieke en maatschappelijke druk.

Defensiemedewerkers krijgen procedures aangereikt in plaats van de ruimte zelfstandig kritisch te denken en maken daarom beperkt een risico-inschatting. Dit is een onbedoeld negatief neveneffect en bevordert de verankering van normdenken, waarbij er weinig ruimte is voor defensiemedewerkers om decentraal risicobereidheid te definiëren. Bij normdenken handelt men naar de regels, waar risicodenken juist het denken en inschatten, naar gelang datgene wat de situatie vraagt, bevordert.

18. Situationeel risicomanagement is onvoldoende structureel ingericht.

Er zijn grote stappen gezet op de ontwikkeling naar situationeel risicomanagement. Dit leidt ertoe dat commandanten nog niet altijd de mogelijkheid hebben om operationele besluiten te nemen op basis van een formulering van risicobereidheid. Het is aannemelijk dat wanneer situationeel risicomanagement structureel is ingebed in de operationele praktijk bij Defensie, dit ook de veiligheid ten goede komt zonder daarbij in te hoeven boeten aan operationele effectiviteit.

19. Een integraal risicomanagementsysteem is een cruciale randvoorwaarde voor de structurele inrichting van situationeel risicomanagement.

Met het Programma Integraal Risicomanagement is een verbeterslag gemaakt, maar deze is nog niet voltooid. Dit leidt ertoe dat de PDCA-cyclus nog niet volledig kan worden doorlopen. Hier zien wij een kans om het lerend vermogen te versterken en daarmee de doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid te verhogen.

20. Gefragmenteerde en beperkt transparante meldingssystemen hebben de drempel verhoogd melding te maken van onveilige situaties.

De meldingsbereidheid bij Defensie blijft hoog ondanks gefragmenteerde en beperkt transparante meldingssystemen voor fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit. Tegelijkertijd is een onbedoeld negatief neveneffect dat er onduidelijkheid heerst over waar men moet melden en hoe meldingen worden afgehandeld. Hierdoor ligt het vertrouwen dat melden ook tot verbetering van de situatie leidt nog op een niveau waar verbetering wenselijk is.

21. Het veiligheidsbeleid is er nog niet in geslaagd om veiligheid integraal onderdeel van de organisatiecultuur te maken.

Veiligheid wordt vaak beschouwd als de verantwoordelijkheid van veiligheidsexperts, en niet als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden. Mogelijk leidt dit ertoe dat niet alle defensiemedewerkers voldoende aandacht hebben voor veiligheid, waardoor het veiligheidsbewustzijn defensiebreed niet het gewenste niveau bereikt.

22. De implementatie van veiligheidsbeleid is afhankelijk van persoonlijke overtuigingen, rolmodellen en prioriteiten van individuele commandanten.

Op hun beurt hebben deze weer een belangrijke voorbeeldfunctie. Commandanten die veiligheid voortvarend oppakken en hun eenheden op het belang ervan wijzen, faciliteren de doorwerking van het veiligheidsbeleid. Het omgekeerde is echter ook waar. De ene commandant kent de gedragscode goed en wijst anderen erop, de andere is ermee onbekend. Daardoor is de doeltreffendheid van onderdelen van het veiligheidsbeleid erg afhankelijk van de invulling en implementatie bij de DO'n.

6.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit hoofdstuk bouwen voort op de beantwoording van de subvragen in hoofdstuk 6.1 en de beantwoording van de hoofdvraag alsook de deelconclusies in hoofdstuk 6.2. De aanbevelingen zijn in twee categorieën te onderscheiden. Aanbevelingen 1 tot en met 4 hebben betrekking tot beleidsvorming en vormen de 'no-regret' aanbevelingen, ofwel, aanbevelingen die het Ministerie van Defensie volgens het onderzoeksteam de benodigde voorrang en aandacht dient te geven. Vervolgens heeft het onderzoeksteam een zestal richtinggevende aanbevelingen geformuleerd, die ter harte genomen dienen te worden, maar waarbij de lessen van de no-regret aanbevelingen allereerst hun plek mogen krijgen. Hiermee kan voorkomen worden dat in valkuil van 2018 wordt gestapt, toen het Ministerie van Defensie (met goede intenties) na afloop van de onderzoekscommissies te voortvarend en daarmee niet voldoende doordacht aan de slag ging met maatregelen. In plaats daarvan beveelt dit rapport aan om via de tweetrapsraket rust in te bouwen tussen de opvolging van de no-regret maatregelen en de start van de richtinggevende maatregelen, waarin het voortschrijdend inzicht als basis fungeert om de zes richtinggevende aanbevelingen te concretiseren of aan te passen of wellicht zelfs deels te schrappen. En tot slot, de zes richtinggevende aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de opgedane inzichten uit dit syntheseonderzoek en dit was nadrukkelijk geen (wetenschappelijk) evaluatief- of beleidsadvies onderzoek. Een dergelijke verdieping zou voorafgaand aan de opvolging van de zeven aanbevelingen zeer aanbevolen zijn.

In de laatste paragraaf worden de aanbevelingen geplaatst in het huidige tijdgewricht waarin Defensie opereert. Tot slot worden de aanbevelingen gevisualiseerd aan de hand van de beleidstheorie.

'No regret' aanbevelingen, met name gericht op beleidsvorming

1. **Werk de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid uit door expliciet de koppeling te maken tussen maatregelen (output), effecten (outcome) en impact, alvorens maatregelen te formuleren**

Ten eerste is het van cruciaal belang voor de planfase in de PDCA-cyclus om de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid direct centraal te stellen en uit te werken door expliciet de koppeling te maken tussen maatregelen (output), effecten (outcome) en impact. In plaats van toe te geven aan politieke en maatschappelijke druk, dient er voldoende tijd de beleidstheorie uit te werken om op basis daarvan passende maatregelen te formuleren. Daarmee wordt, in tegenstelling tot 2018, gewaarborgd dat beleid en maatregelen worden geformuleerd naar aanleiding van een uitgewerkte beleidstheorie. Daarnaast is het van belang de werkende mechanismen te definiëren waarin wordt omschreven hoe beleidsdoelstellingen en maatregelen doorwerken tot beoogde effecten en beoogde impact. Bij het uitwerken van de beleidstheorie en het definiëren van werkende mechanismen kan het van grote meerwaarde zijn de bestaande wetenschappelijke inzichten over de bewezen effectiviteit van maatregelen voorafgaand in ogenschouw te nemen.

2. **Formuleer een gemeenschappelijke taal over fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit met consistente definities en pas deze organisatiebreed toe**

In de strategische beleidsdocumenten is het bovendien van belang een gemeenschappelijke taal te hanteren over de drie soorten veiligheid met consistente definities. Dit stelt Defensie in staat om op strategisch niveau te bepalen hoe ingezet wordt op de drie soorten veiligheid, welke effecten gewenst zijn en wanneer er gesproken kan worden van succes. Het is belangrijk dat deze taal toegankelijk is en ook consequent wordt gebruikt in alle communicatie. Zo weet de gehele organisatie waarop wordt ingezet en wat er verwacht wordt. Dit zorgt ervoor dat iedereen, van beleid tot uitvoering, dezelfde begrippen en kaders hanteert.

3. **Evalueer en heroverweeg beleid en maatregelen op basis van monitoring van doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie)**

Een expliciet uitgewerkte beleidstheorie maakt het gemakkelijker naast maatregelen procesmatig te monitoren, ook effecten (en waar mogelijk impact) inhoudelijk te monitoren. Door bijvoorbeeld jaarlijks het effect op strategie, structuur, systeem en cultuur en de impact op fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit te meten, wordt de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen inzichtelijk (de 'check' in de PDCA-cyclus). Dit geldt ook voor verdere evaluatie en validatie van de besparingsopties en intensiveringsrichtingen. De uitkomsten van deze monitoring kunnen worden gebruikt voor de evaluatie en heroverweging van beleid en maatregelen op basis van hun doeltreffendheid en doelmatigheid (de 'act' in de PDCA-cyclus). Zo wordt de gehele PDCA-cyclus gesloten. En om te voorkomen dat er nieuwe rapportagelijnen worden opgezet, zou overwogen kunnen worden om reeds bestaande periodieke (monitoring)rapportages te verrijken met deze informatie.

4. Investeer in doelmatigheidsonderzoek om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en maatregelen

Om te kunnen sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en maatregelen, is het van belang te investeren in doelmatigheidsonderzoek en het monitoren van doelmatigheidskenmerken. Hanteer daarbij verschillende invalshoeken om kenmerken van doeltreffendheid en doelmatigheid in kaart te brengen. Kern van doelmatigheidsonderzoek is de proportionaliteit van inzet van middelen ten opzichte van de bereikte effecten. Anders geformuleerd: krijg je voldoende 'bang for the buck'?. Bij gebrek aan effectmetingen zijn er ook nog andere mogelijkheden. Is de allocatie van middelen bijvoorbeeld in lijn met de behoeften bij Defensie? Welke 'checks and balances' zijn in plaats die voorwaarden scheppen voor een doelmatige en integere besteding van middelen? Wat is de impact van beleid of maatregelen in termen van tijdsbesteding of administratieve lasten en worden deze als (dis)proportioneel ervaren? Wij adviseren om deze aanbeveling op te pakken in samenhang met aanbeveling 1 en aanbeveling 3.

Richtinggevende aanbevelingen, met name gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid

5. Versterk de ontwikkeling van normdenken naar toenemend risicodenken in het veiligheidsbeleid op strategisch niveau

Er is een omslag van normdenken naar toenemend risicodenken ingezet, mede als reactie op moeilijk verenigbare normenkaders en een risico-regelreflex. Het is van cruciaal belang deze ontwikkeling in het veiligheidsbeleid op strategisch niveau te versterken. Hiervoor helpt het definiëren van een kader voor risicobereidheid bij Defensie alsook het flexibel formuleren van beleid met ruimte voor decentrale invulling door de defensieonderdelen

6. Focus het veiligheidsbeleid naast herkenning en handelingsperspectief ook op actiebereidheid en collectieve gedragingen

In lijn met de omslag van normdenken naar toenemend risicodenken dient het veiligheidsbeleid naast herkenning en handelingsperspectief (bijvoorbeeld normenkaders) ook op actiebereidheid en collectieve gedragingen te focussen. Dit is mogelijk door beleidsdoelstellingen en maatregelen te verbreden naar alle vier stappen van het evaluatiekader. Dit is in lijn met recente inzichten in veiligheidsstudies, die benadrukken dat interventies die een actieve rol van medewerkers vragen als effectiever worden ervaren.[70] Van belang daarbij is de verschuiving van een focus op maatregelen naar een focus op interventies voor (collectieve) gedragingen, motivatie en organisatiecultuur.[71]

7. Bevorder de rol van commandanten in het versterken van veiligheid

De bevordering van de rol van commandanten is een belangrijke randvoorwaarde voor structurele verankering van veiligheid in de bedrijfsvoering. Dit is mogelijk door (proactieve) ondersteunende specialistische (audit)capaciteit te versterken, één defensiebrede visie op leiderschap ten aanzien van veiligheid te formuleren en leiderschapstrainingen te faciliteren voor commandanten ten aanzien van veiligheid.

8. Versterk situationeel risicomanagement als integraal onderdeel van taakuitoefening

Commandanten spelen een belangrijke rol in de borging van situationeel risicomanagement als integraal onderdeel van taakuitoefening. Versterk de mogelijkheden van commandanten om situationele risico-inschattingen te maken door hen toereikende bevoegdheden en ondersteuning te geven. Dit stelt commandanten in staat om de risicobereidheid afhankelijk van de context te definiëren.

Ga door met het Defensiebreed uitrollen en implementeren van een integraal risicomanagementsysteem. Het actualiseren en analyseren van RI&E's is van belang om de PDCA-cyclus te sluiten voor wat betreft risicomanagement. Deze aanbeveling richt zich specifiek op het risicomanagement over veiligheid en niet over andere RI&E-onderdelen zoals gezondheid.

9. Versterk de ontwikkeling naar een 'just culture' onder meer door risicoanalyses, functiescheiding van toezichthouders en transparante communicatie

De versterking van de ontwikkeling van een 'blame culture' naar een 'just culture' zorgt ervoor dat gefocust kan worden op leren van voorvallen in plaats van het focussen op schuldaanwijzing en vervolging. Een just culture ontstaat door een combinatie van 'hard controls' en 'soft controls'. Onder hard controls vallen onder meer risicoanalyses en een goede functiescheiding van toezichthouders. Het definiëren van niet-overlappende rollen en verantwoordelijkheden van verschillende toezichthouders en leidinggevenden in onderzoeken draagt hier aan bij. De integratie van verschillende meldingssystemen tot één meldsysteem zorgt daarnaast voor meer overzichtelijkheid en een verhoging van de meldingsbereidheid. Bovendien maakt één meldingssysteem patroonherkenning en trendanalyses mogelijk die de basis kunnen vormen voor het definiëren van verbetermaatregelen. Onder de soft controls vallen onder meer transparantie en helderheid. Zorg ervoor dat regels ook als helder worden ervaren en dat transparant wordt teruggekoppeld hoe meldingen en melders behandeld worden. Defensie is een organisatie waar dillema's bespreekbaar zijn en commandanten een voorbeeldfunctie hebben. Maak gebruik van deze kracht om het belang van veiligheid breed gedragen te maken.

70) Van Kampen et al. (2023), *What works in safety. The use and perceived effectiveness of 48 safety interventions; 71)* Swuste et al. (2022), *From safety to safety science: The evolution of thinking and practice*

10. Borg de structurele inbedding van veiligheid in de organisatiecultuur

Tot slot is de structurele inbedding van veiligheid in de organisatiecultuur gewenst. Dit kan bereikt worden door in te zetten op gerichtheidsinterventies, risicodenken in toenemende mate integraal onderdeel te maken van de cultuur en bedrijfsvoering, waaronder planning, training, besluitvorming en evaluatie. In opleidingen kan er bijvoorbeeld gefocust worden op veiligheid en specifiek op actiebereidheid en het belang en de voordelen van veilig handelen. Hierdoor wordt de implementatie van veiligheidsbeleid in mindere mate de verantwoordelijkheid van veiligheidsexperts, maar een gedeelde verantwoordelijkheid van de gehele defensieorganisatie.

Huidig tijdsgewricht

Deze aanbevelingen staan in het licht van **geopolitieke ontwikkelingen**, zoals de voortslepende oorlog in Oekraïne, die hebben geleid tot een toegenomen focus op toerusting op hoofdtaak 1. Defensie werkt daarom aan een schaalbare krijgsmacht die groeit naar 100,000 medewerkers in 2030.[72]

De aanbevelingen bieden **handvatten** om het veiligheidsbeleid en maatregelen die onder dit beleid vallen **aan te scherpen**. Daarnaast adviseren we om het **budget** voor het veiligheidsbeleid in lijn met het gehele defensiebudget **mee te laten groeien**. Veilige opleidingen, veiligheid in opleidingen en materieel- en munitie-inkoop, -onderhoud en -opslag met oog voor veiligheid versterken de inzetbaarheid van Defensie en zorgen voor minder incidenten, uitval en uitstroom.

Met **voldoende middelen** kan ingezet worden op fysieke veiligheid, sociale veiligheid én integriteit. En op de doorontwikkeling van het veiligheidsbeleid op strategisch niveau, een versteviging en verduidelijking van de verantwoordelijkheden, de doorontwikkeling van het veiligheidsmanagementsysteem en nieuwe initiatieven om een cultuuromslag teweeg te brengen. Met voldoende middelen, met name voor veiligheid in opleidingen, herkennen defensiemedewerkers risicovolle situaties, zijn in staat om een gedegen risicoafweging te maken en bereid om in lijn met de afweging te handelen en van de gelegenheid gebruik te maken om collectief te leren. Zo worden de werkzaamheden bij Defensie veiliger, en kan de organisatie zich weer richten op waar zij goed in is: het beschermen van Nederlandse burgers tegen dreigingen.

72) Ministerie van Defensie (2025), *Defensie werkt aan een schaalbare krijgsmacht met meer reservisten*

D-891

7. BIJLAGE

7.1 AFKORTINGEN

ADR	Auditdienst Rijk
AR	Algemene Rekenkamer
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CEAG	Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
COID	Centrale Organisatie Integriteit Defensie
COMMIT	Commando Materieel en IT
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie Aansturing Operationele Gereedheid
DG-B	Directoraat-Generaal Beleid
DO	Defensieonderdeel
DOSCO	Defensie Ondersteuningscommando
DWS&B	Directie Wapensystemen & Bedrijven
ECLD	Expertisecentrum Leiderschap
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
IGK	Inspecteur-Generaal Krijgsmacht
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
IRM	Integraal Risicomanagement
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVD	Inspectie Veiligheid Defensie
KIM	Koninklijk Instituut voor de Marine
KMA	Koninklijke Militaire Academie
OPCO	Operationeel Commando
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PDCA	Plan-Do-Check-Act
PSMV	Peoplesoft Meldingen Voorvallen
RI&E	Risico-Inventarisatie & Evaluatie
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
TOS	Trends, Onderzoek & Statistiek
VKAM	Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu
ZKA	Zelfstandige Kleine Aanschaf

7.2 DUIDING VAN DE MOGELIJKE BEZUINIGINGEN EN OMBUIGINGEN OP MAATREGELNIVEAU

Maatregel	Omvang (mln €)[v]	Duiding	Gevolgen	
			Direct	Indirect
Veiligheidskundigen (PvA Veiligheid)	3,24	Besparing van 20% op VTE door verleggen van veiligheidskundigen naar de lijn	Verlies van functies die cruciaal zijn voor kennisopbouw en –retentie	Risico's minder goed in kaart, mogelijk incidenten inzake sociale veiligheid en ongevallen inzake fysieke veiligheid
Bestuursstaf (PvA Veiligheid)	3,2	Halvering van beleidspoot binnen de bestuursstaf op directieniveau	Verschuiving van verantwoordelijkheden naar DO'n. Risico op wegvallen aandacht voor onderwerp veiligheid bij DO'n	Mogelijk wegvallen van inzet op beleidsniveau op onderwerpen waar versterking nodig is, zoals beleid voor gevaarlijke stoffen, munitieopslag, sociale veiligheid en integriteit
IVD (PvA Veiligheid)	1,6	Besparing op VTE's bij IVD	IVD richt zich op systeemgericht toezicht en laat (lichtere) voorvalonderzoeken over aan OPCO's bij DO'n	Als voorvalonderzoeken niet opgevangen worden door DO'n, belandt dit tussen wal en schip. Bovendien, er is een risico op afname van kwaliteit en onafhankelijkheid van voorvalonderzoeken
Directie Veiligheid (PvA Veiligheids-management-systeem)	2	In zijn geheel besparen	OPCO's moeten beroep doen op budgetten binnen eigen DO'n	Mogelijk minder budget beschikbaar voor veiligheidsissues
Mitigatie acute veiligheidsrisico's	0,7	In zijn geheel besparen	Geen grote gevolgen	Geen grote gevolgen
Opkomende risico's (Doorontwikkeling PvA Veiligheid)	2,3	In zijn geheel besparen	OPCO's moeten beroep doen op eigen budgetten	Wegvallen advisering aan OPCO's. Mogelijk minder budget beschikbaar voor veiligheidsissues
Programma Integraal Risicomanagement	3	Overdragen lijn en inzet aanpassen	IRM inrichten bij DO'n	Stilvallen van de impuls aan IRM, wat bovendien steeds meer de link legt tussen het veiligheidsbeleid en Hoofdtaak 1
Totaal	**€16,04**			

v) Inschatting op basis van gehanteerde aannames zoals beschreven in hoofdstuk 5

7.3 GESPROKEN PERSONEN

Gesprekspartners Defensie

Directeur Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), BS

Oud-directeur IVD, BS

Promovendus Veiligheid, CLSK

Souschef materiële gereedheid Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG), BS

Hoofd Militaire Psychologie en Sociologie, DOSCO

Coördinerend Adviseur Veiligheid, BS

Commandant Air Mobility Command, CLSK

Commandant 11 Luchtmobiele Brigade, CLAS

Opleidingsfunctionaris Veiligheid, CZSK

Adviseur Veiligheid in Opleidingen, BS

Staflid Directie Veiligheid, BS

Oud-directeur Veiligheid, BS

Adviseur Centraal Expertise- en Adviesgroep Veiligheid (CEAG), BS

Adviseur Sociale Veiligheid en Integriteit, BS

Adviseur Veiligheid Missies, BS

Hoofd Expertisecentrum Veiligheid, BS

Commandant Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie, DOSCO

Adviseur Directie Operaties, BS

Hoofd Veiligheid, CLAS

Adviseur Sociale Veiligheid, BS

Oud-Commandant Schiphol, KMar

Oud-directeur Veiligheid, BS

Leden Begeleidingscommissie

Programmamanager Directie Veiligheid, BS

Coördinerend Adviseur Evaluaties, BS

Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit (extern)

Deskundige Beleidsevaluaties, Sira Consulting (extern)

Hoofd Inspectie Veiligheid Defensie, BS

Hoofd Afdeling Veiligheid, n.n.b.

Universitair Hoofddocent NLDA (Voorzitter Begeleidingscommissie), DOSCO

Plv. Directeur Beleidsevaluaties, BS

Hoofd Afdeling Managementinformatie, BS

Directeur Veiligheid, BS

Inspecteur der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën (extern)

Deelnemers 20%-besparings- en intensiveringssessies

Hoofd Arbo, Veiligheid en Milieu, DOSCO

Hoofd Kenniscentrum Klein Kaliber Wapens, COMMIT

Hoofd Staf, Directie Veiligheid

Senior Adviseur Veiligheid & Arbo, COMMIT

Hoofd Monitor Munitiedomein, DAOG

Team Lead Matlog, DAOG

Coördinator Veiligheidsadviseur, BS

Plaatsvervangend Directeur CEAG, BS

7.4 ONTVANGEN DOCUMENTEN (1/3)

Categorie	Titel	Auteur	Datum
Beleid en regelgeving	Besturen bij Defensie	Ministerie van Defensie, Bestuursstaf	09/02/2021
	Aanwijzing SG-007 VGM bij Defensie	Secretaris-Generaal, Ministerie van Defensie	01/10/2019
	SG-984 Integriteit bij Defensie	Secretaris-Generaal, Ministerie van Defensie	23/05/2022
	SG-005 melding voorvallen	Ministerie van Defensie, Secretaris-Generaal	26/08/2024
	SG-989 onderzoek voorvallen	Ministerie van Defensie, Directie Juridische Zaken	01/01/2020
	SOP-ED-Mission_Safety	DOPS (Directie Operaties), Ministerie van Defensie	09/03/2023
	SOP-ED-MS_Verbeterde_RAO	DOPS (Directie Operaties), Ministerie van Defensie	20/03/2023
	Gedragscode	Ministerie van Defensie	26/04/2019
Onderzoeken en evaluaties	Eindrapport Commissie Van der Veer	Commissie Van der Veer	19/01/2018
	Rapport Commissie Giebels	Commissie Sociaal Veilige Werkomgeving Defensie	15/10/2018
	Beleidsreactie Commissie Giebels	Staatssecretaris van Defensie	12/12/2018
	Instellingsbesluit Visitatiecommissie	Minister van Defensie	13/09/2018
	Eerste Jaarrapport 2019 + Kabinetsreactie	Visitatiecommissie Defensie & Veiligheid	18/06/2019
	Tweede Jaarrapport 2020 + Kabinetsreactie	Visitatiecommissie Defensie & Veiligheid	02/06/2020
	Derde rapport Visitatiecommissie Defensie & Veiligheid	Visitatiecommissie Defensie & Veiligheid	01/06/2021
	Kabinetsreactie bij derde rapport Visitatiecommissie	Ministerie van Defensie	21/06/2021
	Voortzetting functie visitatiecommissie	Ministerie van Defensie	01/02/2021
	Eindrapport	Commissie Langlopende Zaken Defensie	15/09/2020
	Reactie op eindrapport Commissie Langlopende Zaken	Ministerie van Defensie	18/12/2020
	Evaluatie plan van aanpak 'een veilige defensieorganisatie'	Auditdienst Rijk	06/07/2022
	Kamerbrief aanbieding evaluatie PvA door ADR	Ministerie van Defensie	18/08/2022
	Evaluatie Meldpunt integriteit en COID	Ministerie van Defensie	05/07/2022
	Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2023
	Integriteit als basis	Algemene Rekenkamer	01/05/2024
	Onderzoeksrapport stelsel vertrouwenspersonen	Nyenrode Business Universiteit	01/09/2023
	Bevindingen evaluatiegesprekken DO'n	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	01/01/2023
	Tabel bevindingen	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	01/01/2023
	Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	10/03/2023
	Reactie Onderzoeksraad op aanbevelingen mortierongeval Mali	Onderzoeksraad voor Veiligheid	26/06/2018
	Rapportage herinspectie 2021	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	27/09/2021
	Eisen tot naleving ISZW geanonimiseerd	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12/10/2018
	Beleidsreactie onderzoek Sterker reageren op zwakke signalen	Ministerie van Defensie	08/12/2022
Beleid en maatregelen	Plan van aanpak Veiligheid Defensie	Ministerie van Defensie	28/03/2018
	Plan van aanpak Sociale veiligheid en Integritiet	Ministerie van Defensie	01/05/2019
	Agenda voor Veiligheid VC definitief	Ministerie van Defensie	01/11/2019
	Opdracht SG herzien integriteitsstelsel	Secretaris-Generaal (SG)	01/11/2019
	Definitief rapport Agenda voor Veiligheid	Directie Veiligheid (MinDef)	16/11/2021
	Appreciatie plannen DO 2020	Ministerie van Defensie	01/11/2020
	PvA effectmeting AvV	Ministerie van Defensie	01/09/2021
	CDS nota sturen op veiligheid	Commandant der Strijdkrachten (CDS)	24/07/2020
	Overzicht effectmetingen AVV	Ministerie van Defensie	01/10/2021
	Nota VC nulmeting en afweging	Directie Veiligheid (MinDef)	01/09/2021
	Rapport Agenda voor Veiligheid definitief	Directie Veiligheid	16/11/2021
	AvV plan CLAS	Commandant Landstrijdkrachten	15/10/2020
	AvV plan CLSK	Commandant Luchtstrijdkrachten	12/10/2020
	AvV plan CZSK	Commandant Zeestrijdkrachten	15/10/2020
	Beleidsverklaring SG en CDS	Secretaris-Generaal en Commandant der Strijdkrachten	20/06/2017
	Beleidsverklaring KMAR VGM 2022-2025	Koninklijke Marechaussee	01/01/2022
	Beleidsverklaring CZSK compliance	Commando Zeestrijdkrachten	17/01/2022
	Beleidsverklaring KMAR VGM 2022-2025	Koninklijke Marechaussee	01/01/2022
	Beleidskaart Integriteitsmanagement voor sociale veiligheid	Directie Operationeel Beleid en Plannen	10/11/2021
	Beleidskaart Agenda voor Veiligheid concept	Directie Operationeel Beleid en Plannen	01/09/2021
	Beleidskaart IRM_DGB (definitief)	Stuurgroep Programma IRM, Defensie	27/09/2021
	Beleidskaart Structurele Gezondheidsmonitoring	Directie Veiligheid, Defensie	18/02/2021
	AvV plan BS	Bestuursstaf, Ministerie van Defensie	15/10/2020
	AvV plan KMar bijlage	Koninklijke Marechaussee	01/09/2020
	AvV plan Kmar	Koninklijke Marechaussee	30/09/2020
	Defensienota 2018	Minister van Defensie	26/03/2018
	Maatregelen Defensienota 2022	Ministerie van Defensie	N.t.b.
	Aankondiging PvA veiligheid, Defensienota 2018	Ministerie van Defensie	N.t.b.
	BPB nota 2018 -2019	Ministerie van Defensie	N.t.b.
	Aanwijzing Gereedstelling Defensie 2021-2026	DAOG	N.t.b.

Gerubriceerde documenten

7.4 ONTVANGEN DOCUMENTEN (2/3)

Categorie	Titel	Auteur	Datum
	Brochure sturen op Veiligheid KPI's	Ministerie van Defensie – Directie Veiligheid	01/01/2019
	KPI presentatie Veiligheid	Ministerie van Defensie – Directie Veiligheid	27/11/2020
	Jaarverslag integriteit 2018	Ministerie van Defensie	15/05/2019
	Jaarverslag integriteit 2019	Ministerie van Defensie	20/05/2020
	Jaarverslag integriteit 2020	Ministerie van Defensie	01/05/2021
	Jaarverslag integriteit 2021	Ministerie van Defensie	18/05/2022
	Jaarverslag integriteit 2022	Ministerie van Defensie	17/05/2023
	Jaarverslag integriteit 2023	Ministerie van Defensie	15/05/2024
	TOS M3-meting Gedragscode 2023	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/07/2023
	TOS M3 Infographic Gedragscode jan 2020	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/01/2020
	TOS-23-067 M3 Meldingsbereidheid Infographic	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/06/2023
	TOS-24-050 M3 Infographic Meldingsbereidheid	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/06/2024
	TOS-21-003 Infographic Meldpunt Integriteit en COID	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/12/2020
	TOS-21-048 M3 infographic Meldingsbereidheid	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/09/2021
	TOS M3 Infographic Vertrouwenspersonen april 2019	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/04/2019
	TOS M3 Infographic Fysieke & Sociale Veiligheid	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/05/2019
	TOS M3 Infographic Fysieke Sociale Veiligheid	Trends, Onderzoek & Statistiek (TOS)	01/12/2019
	Sterker reageren op zwakke signalen	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	01/11/2022
	Kamerbrief jaarverslagen toezichthouders van Defensie 2022	Ministerie van Defensie	17/05/2023
	IVD aanbiedingsbrief bij de evaluatie van de IVD	Ministerie van Defensie	29/06/2020
	IVD evaluatierapport 2020	Inspectie Veiligheid Defensie	01/06/2020
	IVD jaarverslag 2020	Inspectie Veiligheid Defensie	01/03/2021
	IVD jaarverslag 2019	Inspectie Veiligheid Defensie	01/05/2020
	IVD jaarverslag 2021	Inspectie Veiligheid Defensie	01/03/2022
	IVD jaarverslag 2022	Inspectie Veiligheid Defensie	01/03/2023
	IVD jaarverslag 2023	Inspectie Veiligheid Defensie	01/03/2024
Management-informatie en jaarverslagen	Trendanalyse 2023 DOSCO-breed	Staf DOSCO	22/04/2023
	Benchmark meldingen 2023	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	31/01/2023
	Brief MinDef aan Visitatiecommissie svz	Ministerie van Defensie	18/03/2020
	Defensie jaarverslag 2018	Ministerie van Defensie	15/05/2019
	Defensie jaarverslag 2019	Ministerie van Defensie	20/05/2020
	Defensie jaarverslag 2020	Ministerie van Defensie	19/05/2021
	Defensie jaarverslag 2021	Ministerie van Defensie	18/05/2022
	Defensie jaarverslag 2022	Ministerie van Defensie	17/05/2023
	Defensie jaarverslag 2023	Ministerie van Defensie	15/05/2024
	Visie veiligheid in opleidingen	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	22/01/2021
	Veiligheid in opleidingen	DAOG, Ministerie van Defensie	28/01/2021
	Nota capaciteit veiligheid in opleidingen	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	24/02/2020
	Samenvatting werkbezoeken voor Veiligheid in opleidingen	Directie Veiligheid, Ministerie van Defensie	12/07/2023
	Belegging opleidingen tav functiegebied veiligheid	Defensie Ondersteuningscommando (C-DOSCO)	25/03/2024
	Het Markiezaat onderzoeksrapport IVD	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	14/10/2019
	IVD Brief thematisch onderzoek duikveiligheid	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	08/06/2023
	IVD Brief thematisch onderzoek sociale veiligheid	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	30/10/2023
	IVD Onderzoeksrapport Gevaarlijke Stoffen	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	11/02/2021
	IVD Onderzoeksrapport Munitieveiligheid	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	01/10/2023
	IVD Onderzoeksrapport Sterker reageren op zwakke signalen	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	01/11/2022
	IVD Onderzoeksbrief Inzicht in gevaarlijke stoffen	Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	22/06/2022
	Kamerbrief onderzoeksrapport IVD VGS	Ministerie van Defensie	11/02/2021
	Kamerbrief IVD-rapport Beheersing van munitieveiligheidsrisico	Ministerie van Defensie	11/12/2023
	Jaarverslag IGK 2019	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2020
	Jaarrapport IGK 2020	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2021
	Jaarrapport IGK 2021	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2022
	Jaarrapport IGK 2022	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2023
	Jaarrapport IGK 2023	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	01/01/2023
	Tien patronen binnen Defensie	Auditdienst Rijk (ADR)	27/03/2023
	Triaal-rapportages 2018 – 2023 t.a.v. Veiligheid	Ministerie van Defensie	
	Aanschrijvingen management control 2018 – 2023	Ministerie van Defensie	

Gerubriceerde documenten

7.4 ONTVANGEN DOCUMENTEN (3/3)

Categorie	Titel	Auteur	Datum
Veiligheids comité	Oprichting Veiligheidscomité	Hoofddirectie Bedrijfsvoering	22/01/2018
	Gateway review project Veiligheidscomite	Bureau Gateway (MinBZK)	21/07/2023
	Besluitenlijst VC 2018 2019 2020	Ministerie van Defensie (Veiligheidscomité)	31/12/2020
	Gespreksverslagen veiligheidscomité 2018 - 2023	Ministerie van Defensie	N.t.b.
Overige documenten	Kamerbrief Stand van zaken veiligheid en integriteit	Staatssecretaris van Defensie	10/04/2024
	Resultaten meldingen van vermoeden misstanden bij COID	Ministerie van Defensie	05/07/2023
	Kamerbrief veiligheid versterken bij defensie	Staatssecretaris van Defensie	07/10/2022
	Handreiking periodieke rapportage IRF BSA.pdf	Ministerie van Defensie	01/05/2022
	RPE 2022	Ministerie van Financiën	26/07/2022
	Sociale Veiligheid en Integriteit	Ministerie van Defensie	01/09/2021
	Brief meldproces aan IGK	Directeur Veiligheid, Ministerie van Defensie	04/11/2021
	Advies rol en positie Vertrouwenspersonen Defensie	Directeur Generaal Beleid, Ministerie van Defensie	08/07/2019
	Verslag werkbezoek IGK aan COID	Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK)	14/12/2022
	Actieboekje Sociale Veiligheid en Ongewenst gedrag	CEAG	N.t.b.
	Landenadvies	CEAG	N.t.b.
	Zorg- en hulpverlening rondom de inzet	Staf DOSCO	N.t.b.
	Synergetisch risicomanagement in schietfaciliteiten	Ministerie van Defensie	07/03/2025

Gerubriceerde documenten

7.5 EINDNOTEN (1/2)

1) Ministerie van Defensie (2024), *Defensienota 2024*
2) Ministerie van Defensie (2024), *Kamerbrief over thematische indeling Strategische Evaluatieagenda (SEA), planning periodieke rapportages en opzet periodieke rapportage 'Mensen' (veiligheid)*
3) Ministerie van Financiën (2022), *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*
4) Ministerie van Defensie (2025), *Stand van Defensie voorjaar 2025*
5) Ministerie van Defensie (2021), *Besturen bij Defensie (BBD)*
6) Ministerie van Defensie (2020), *AvV plan CZSK*
7) Ministerie van Financiën (2025), *Handreiking Periodieke rapportage*
8) Europese Commissie (2023) *Better Regulation Toolbox*
9) Pagell et al. (2015) *Are safety and operational effectiveness contradictory requirements: The roles of routines and relational coordination*
10) Roets et al. (2018), *Multi-output efficiency and operational safety: An analysis of railway traffic control centre performance*
11) Aven (2009), *Safety is the antonym of risk for some perspectives of risk*
12) Aven (2016), *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation*
13) Heikkila & Gerlak (2013), *Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars*
14) Fenwick (2018) *Understanding relations of individual—collective learning in work: A review of research*
15) Mason et al. (2014), *Transformational leadership development: Connecting psychological and behavioral change*
16) Mester et al. (2003), *Leadership style and its relation to employee attitudes and behaviour*
17) Pfeiffer et al. (2013), *Motivational antecedents of incident reporting: evidence from a survey of nurses and physicians*
18) Sanne (2008), *Incident reporting or storytelling? Competing schemes in a safety-critical and hazardous work setting*
19) Benn et al. (2009), *Feedback from incident reporting: information and action to improve patient safety*
20) Boyd (1996), *OODA-loop (Observe, Orient, Decide, Act)*
21) Kahneman (2011), *Thinking, Fast and Slow*
22) Mierlo & van Beers, (2020), *Understanding and governing learning in sustainability transitions: a review*
23) Ministerie van Defensie (2018), *Plan van Aanpak Veilige Defensieorganisatie*
24) Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (2021), *Jaarrapport 2021*
25) Ministerie van Defensie (2019), *Agenda voor Veiligheid*
26) Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (2019), *Jaarrapport 2019*
27) Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (2020), *Jaarrapport 2020*
28) Ministerie van Defensie (2023), *Samenvatting werkbezoeken veiligheid in opleidingen*
29) Ministerie van Defensie (2018), *Oprichting Veiligheidscomité*
30) Ministerie van Defensie (2018 - 2023), *Verslagen Veiligheidscomité*
31) Bureau Gateway, MinBZK (2023), *Gateway review project Veiligheidscomite*
32) Auditdienst Rijk (2022), *Evaluatie Plan van Aanpak veilige defensieorganisatie*
33) Ministerie van Defensie (2024), *Nota belegging opleidingen*
34) Ministerie van Defensie (2023), *Definitief Evaluatierapport Aanwijzing SG-007*
35) Commissie Langlopende Zaken Defensie (2020), *Eindrapport*
36) Ministerie van Defensie (2023), *Nota visie veiligheid in opleidingen*
37) Inspectie Veiligheid Defensie (2024), *Jaarverslag 2023*
38) Auditdienst Rijk (2023), *Tien patronen binnen Defensie*
39) Ministerie van Defensie (2024), *SG-005 melding voorvallen*
40) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Sterker reageren op zwakke signalen*
41) Ministerie van Defensie (2025), *Synergetisch risicomanagement in schietfaciliteiten*
42) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Jaarrapport 2023*
43) Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), *M3 Fysieke & Sociale Veiligheid*
44) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2020), *Jaarrapport 2020*
45) Nyenrode (2023), *Onderzoeksrapport stelsel vertrouwenspersonen*
46) ISZW (2021), *Rapportage herinspectie*
47) Ministerie van Defensie (2020), *SG-989 onderzoek voorvallen*

7.5 EINDNOTEN (2/2)

48) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2023), *Rapport Grensoverschrijdende Opmerkingen*

49) Inspectie Veiligheid Defensie (2023), *Jaarverslag 2022*

50) Ministerie van Defensie (2019), *Plan van Aanpak Sociale Veiligheid en Integriteit*

51) Trends, Onderzoek & Statistiek (2020), *M3 Gedragscode*

52) Trends, Onderzoek & Statistiek (2023), *M3 Gedragscode*

53) Ministerie van Defensie (2023), *SOP-ED-Mission Safety*

54) Ministerie van Defensie (2024), *Defensie jaarverslag 2023*

55) Algemene Rekenkamer (2024), *Integriteit als Basis*

56) Ministerie van Defensie (2022), *Evaluatie Meldpunt integriteit en COID*

57) Ministerie van Defensie (2020), *Jaarverslag integriteit 2020*

58) Transparency International (2025), *Corruption Perceptions Index*

59) Ministerie van Defensie (2019), *Jaarverslag integriteit 2019*

60) Ministerie van Defensie (2021), *Jaarverslag integriteit 2021*

61) Trends, Onderzoek & Statistiek (2021), *M3 Meldingsbereidheid*

62) Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (2022), *Verslag werkbezoek IGK aan COID*

63) Ministerie van Defensie (2023), *Resultaten meldingen van vermoeden misstanden bij COID*

64) Ministerie van Defensie (2024), *Kamerbrief Stand van zaken veiligheid en integriteit*

65) UK Ministry of Defence (2015), *JSP 892 Risk Management*

66) Ministerie van Defensie (2022), *Jaarverslag integriteit 2022*

67) Ministerie van Defensie (2023), *Jaarverslag integriteit 2023*

68) Ministerie van Defensie (2019), *Brochure sturen op Veiligheid KPI's*

69) Inspectie Veiligheid Defensie (2022), *Jaarverslag 2021*

70) Van Kampen et al. (2023), *What works in safety. The use and perceived effectiveness of 48 safety interventions*

71) Swuste et al. (2022), *From safety to safety science: The evolution of thinking and practice*

72) Ministerie van Defensie (2025), *Defensie werkt aan een schaalbare krijgsmacht met meer reservisten*