Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Management van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden bij inzet in het buitenland

Voorwoord

De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) houdt onafhankelijk toezicht op een veilige taakuitvoering van Defensie, met inbegrip van operaties in missiegebieden, met als doel optimalisering van de gevechtskracht. Om dat te kunnen doen, voert de IVD onder andere thematische onderzoeken uit, die als doel hebben om diepgaand inzicht te krijgen in een specifiek onderwerp.

In het voorliggende thematische onderzoek analyseert de IVD de huidige inrichting van het risicomanagement tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een inzet in het buitenland door militairen van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Daarbij bekeek de inspectie de drie belangrijkste partijen die betrokken zijn bij een CLAS-inzet in het buitenland: de Directie Operaties (DOPS; momenteel het *Netherlands Joint Force Command*) het CLAS en de betreffende brigade.

Het onderzoek laat zien dat de partijen afzonderlijk hun risicomanagement goed op orde hebben, maar dat het ontbreekt aan goede onderlinge samenwerking en communicatie, en gezamenlijke evaluatie door de partijen. Betere, meer structurele, samenwerking en communicatie tussen partijen en evaluatie van de inzet en het risicomanagement bij een inzet kunnen bijdragen aan een verhoogde mate van veiligheid en daarmee tot versterking van de gevechtskracht en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht.

Met de gewijzigde focus op hoofdtaak 1 wordt het nog belangrijker voor Defensie om medewerkers zo goed als mogelijk te beschermen tegen ongelukken en non-combat injuries. Niet alleen om het gevecht te kunnen aangaan, maar vooral om het gevecht langdurig te kunnen volhouden. Het structureel uitvoeren van evaluatie en daarbij het omzetten van de geïdentificeerde lessen (*lessons identified*) op het gebied van risicomanagement naar verbeteracties (*lessons learned*) is daarom urgent.

Om hierop aan te sluiten deelde de IVD in een vroeg stadium de geïdentificeerde lessen met de betrokken partijen. Hierdoor konden de partijen, onder leiding van het *Netherlands Joint Force Command*, al tijdens het opstellen van dit rapport beginnen met het verbeteren van het gezamenlijke risicomanagement.

De IVD doet op grond van dit onderzoek enkele aanbevelingen en zij zal de opvolging van deze aanbevelingen actief volgen. De inspectie dankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek.

De Inspecteur-Generaal Veiligheid,
Generaal-Majoor J.P. Apon EMSD

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Samenvatting in toegankelijke taal 6

Begrippenlijst 11

1 Inleiding 12

1.1 Aanleiding 12

1.2 Probleemstelling 13

1.3 Doelstelling 14

1.4 Onderzoeksvraag 14

1.5 Gegevensverzameling 15

1.6 Randvoorwaarden voor goed risicomanagement 15

1.7 Leeswijzer 18

2 Voorgeschreven risicomanagement bij inzet 20

2.1 Directie Operaties 22

2.1.1 Inzetproces op DOPS-niveau 23

2.2 Staf Commando Landstrijdkrachten 25

2.2.1 Inzetproces op Staf CLAS-niveau 25

2.3 Brigade en uit te zenden eenheid 26

2.3.1 Inzetproces op brigade- en eenheidsniveau 26

3 Risicomanagement in de praktijk bij inzet 28

3.1 Risicomanagement door partijen afzonderlijk 29

3.1.1 Directie Operaties 29

3.1.2 Staf Commando Landstrijdkrachten 29

3.1.3 Brigade en eenheid 30

3.2 Risicomanagement door partijen in onderlinge samenhang 32

3.2.1 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden 32

3.2.2 Bekendheid met het risicomanagement 33

3.2.3 Informatiedeling 35

3.2.4 Ondersteuning door een VGM-specialist 37

4 Conclusies 38

4.1 Inrichting van het risicomanagement door afzonderlijke partijen 39

4.2 Inrichting van het risicomanagement door partijen gezamenlijk 40

4.3 Overkoepelende conclusie 40

5 Aanbevelingen 42

5.1 Reeds ingezette verbeteracties 43

5.2 Aanbevelingen 44

Bijlagen 46

Bijlage A Onderzoeks-verantwoording 47

Bijlage B Afkortingen 50

Bijlage C Definities 52

Bijlage D Inzetproces Commando Landstrijdkrachten ten tijde van het onderzoek 54

Bijlage E Randvoorwaarden risicomanagement 56

Bijlage F Commentaar betrokken partijen 58

Samenvatting in toegankelijke taal

De afgelopen jaren deden de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) en andere organisaties buiten Defensie onderzoek naar uitzendingen van militairen van Defensie in het buitenland. De onderzoeken lieten zien dat er tijdens inzet van soldaten in het buitenland problemen waren met het risicomanagement. Risicomanagement gaat over het zo goed mogelijk nemen van maatregelen om ongelukken te voorkomen. Daarom gaven de IVD en de organisaties buiten Defensie adviezen aan Defensie. Deze adviezen gingen over het verbeteren van het risicomanagement tijdens uitzendingen in het buitenland.

Sommige woorden in deze samenvatting staan onderstreept. Onderstreepte woorden worden aan het eind van de tekst uitgelegd.

Het is belangrijk dat het risicomanagement bij **uitzendingen** in het buitenland goed geregeld is, om zo veilig mogelijk te werken en onveilige situaties en ongelukken te voorkomen. De IVD onderzoekt hoe het **risicomanagement** bij uitzendingen op dit moment geregeld is, omdat er problemen waren in het risicomanagement bij uitzendingen in het buitenland. Die problemen moeten opgelost worden omdat **militairen** misschien vaker op uitzending in het buitenland zullen gaan. Dit komt doordat Defensie Nederland en landen met wie Nederland samenwerkt nog beter moet beschermen.

Verzamelen van informatie

De IVD onderzocht drie belangrijke groepen die betrokken zijn bij uitzendingen in het buitenland door militairen van de Landmacht. De groepen zijn: de **Directie Operaties**, het **Commando Landstrijdkrachten** en de **brigade** die een groep militairen op uitzending stuurt. De IVD keek naar uitzendingen in het algemeen en naar een uitzending in het bijzonder: de ***enhanced Forward Presence*-uitzending in Litouwen**. De IVD onderzocht drie fases van een uitzending: de IVD bekeek de voorbereiding van een uitzending, de uitzending zelf en de IVD bekeek na de uitzending hoe de groepen de uitzending evalueren.

De IVD verzamelde tijdens het onderzoek verschillende documenten. In deze documenten stond informatie over hoe de drie groepen het risicomanagement uitvoerden tijdens de drie fases van een uitzending. De IVD keek ook hoe de drie groepen risicomanagement in de praktijk regelen en uitvoeren en of dat zo gaat zoals in de documenten beschreven staat. Daarvoor had de IVD in Nederland gesprekken met een aantal medewerkers die werken bij een van de drie groepen. In het voorjaar van 2024 sprak de IVD met de Defensie Staf in Den Haag.

In november 2024 ging de IVD op bezoek bij de *enhanced Forward Presence*-uitzending in Litouwen om te spreken met militairen die op dat moment op uitzending in Litouwen waren. Deze militairen hoorden bij de groep met de naam 414 Tankbataljon. De IVD bekeek hoe deze militairen het risicomanagement uitvoerden.

Voorwaarden voor goed risicomanagement

Nadat de IVD informatie had verzameld en bestudeerd, controleerde de IVD of het risicomanagement goed geregeld was. Om dat te kunnen doen, bedacht de IVD vijf voorwaarden. Deze voorwaarden geven aan wanneer risicomanagement goed is. De vijf voorwaarden zijn:

1. Een uitleg over het regelen en uitvoeren van risicomanagement.
2. Risicomanagement kennen om het risicomanagement te kunnen uitvoeren.
3. Een manier gebruiken om erachter te komen wat er kan misgaan.
4. Samenwerking met andere groepen en op dezelfde manier werken.
5. Een beoordeling van hoe het risicomanagement gegaan is.

Nadat de IVD had gecontroleerd of het risicomanagement goed geregeld was, trok de IVD meerdere conclusies.

Conclusies

Een conclusie van de IVD is dat ieder van de drie groepen het risicomanagement goed regelt tijdens de voorbereiding van een uitzending. De groepen beschreven goed hoe een uitzending geregeld moet worden en doen dat daarna ook volgens deze beschrijving. De groepen werken volgens vaste regels. Alle informatie die gaat over risicomanagement, zetten ze in de documenten die over risicomanagement gaan. Maar tijdens de uitzending worden sommige afdelingen binnen de groepen niet betrokken bij het risicomanagement, terwijl dat wel moet. Deze afdelingen doen er zelf ook bijna niets aan om betrokken te worden bij het risicomanagement. Ook geven de drie groepen geen beoordeling van het risicomanagement wanneer de uitzending is afgelopen. Hierdoor wordt er niet veel geleerd van een uitzending voor een volgende keer.

Wat vooral beter moet, is de samenwerking en de communicatie tussen de drie groepen. De groepen weten niet altijd wat hun taken, **verantwoordelijkheden** en **bevoegdheden** zijn en wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere groepen zijn. Ook weten de groepen niet altijd van elkaar hoe ze het doen en wie wat doet. Hierdoor is het onduidelijk wie wat moet doen en krijgen personen of groepen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die niet samengaan. De Directie Operaties, de Landmacht en de brigade hebben afspraken gemaakt over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de groepen. Alleen werken de groepen vaak niet volgens deze afspraken. Dat betekent dat de groepen bijvoorbeeld taken uitvoeren die een andere groep moet uitvoeren. De groepen overleggen ook bijna nooit met elkaar. Hierdoor geven de groepen het ook niet aan wanneer iets onduidelijk is of wanneer ze iets van de andere groep willen. Ook maken de groepen geen afspraken met elkaar en

beoordelen de groepen de uitzending na afloop niet met elkaar. De groepen leren dus niet samen van de ervaringen die ze hebben opgedaan.

Aanbevelingen

De groepen moeten beter met elkaar samenwerken en communiceren, zodat ze het risicomanagement voor, tijdens en na een uitzending goed kunnen regelen. Ook moeten de groepen beter informatie met elkaar delen. Als de groepen niet goed samenwerken of informatie wordt gemist, is de kans groter dat er problemen ontstaan en wordt de kans op onveilige situaties en ongelukken ook groter. Verder moeten de groepen met elkaar beoordelen of alles goed is verlopen zoals verwacht. Zo niet, dan kunnen ze daarvan leren en bekijken waar men kan verbeteren, zodat het een volgende keer beter gaat. Dit om gevaarlijk situaties en ongelukken voor militairen die op uitzending zijn zoveel mogelijk te voorkomen.

Begrippenlijst

Uitleg bij de onderstreepte woorden uit de tekst:

Uitzending: Militairen gaan tijdelijk naar een ander land om daar te werken.

Militair: Iemand die in uniform bij Defensie werkt. Militairen hebben een rang. De rang geef de plaats aan die je inneemt in het leger. Er zijn bijvoorbeeld soldaten, sergeanten, luitenants en kapiteins.

Risicomanagement: Je denkt na over wat er mis kan gaan en verzint manieren die ervoor zorgen dat er niets misgaat of dat de problemen die ontstaan als er iets misgaat zo klein mogelijk zijn.

Commando Landstrijdkrachten: Afdeling binnen Defensie waar militairen werken die taken uitvoeren op de grond.

Directie Operaties: Een onderdeel binnen Defensie dat meedenkt over uitzendingen. De Directie Operaties besluit welke uitzending Nederlandse militairen gaan doen.

Brigade: Een grote groep militairen die onder het Commando Landstrijdkrachten valt. Een brigade bestaat uit 2000 tot 5000 militairen.

***Enhanced Forward Presence*-uitzending in Litouwen:** Dit is de naam van de uitzending in Litouwen. In het Nederlands betekent dit ‘versterkte voorwaartse aanwezigheid’. De Nederlandse Defensie stuurt hiervoor sinds 2017 Nederlandse militairen naar Litouwen.

Verantwoordelijkheden: Alle dingen waar iemand voor moet zorgen zodat ze goed verlopen.

Bevoegdheden: De toestemming om iets te doen. Een militair heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om wapens te gebruiken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren deed de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) meerdere onderzoeken, waarbij de veiligheid van militairen tijdens inzet in het buitenland binnen de reikwijdte of focus lag.[1] De gemene deler in de conclusies van deze onderzoeken was tekortkomingen in het risicomanagement tijdens inzet. Dit omvat onder meer tekortkomingen in de onderlinge samenwerking tussen partijen, waaronder het gebrek aan afstemming ten aanzien van risicomanagement en onvolledigheid in opleiding, training en oefening van militairen. Het betreft daarnaast een onvolledig inzicht in risico's, wat zich uit in het beperkt doorkomen van risicosignalen en het niet of onvolledig uitvoeren van risicoanalyses bij veranderende omstandigheden. De IVD deed naar aanleiding van haar onderzoeken aanbevelingen om het risicomanagement te verbeteren.

1 Het betreft de volgende IVD-onderzoeken: Veilig oefenen (2018), Inzetgereed op missie? (2019), Val van een CV90 (2019), Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan (2021) en Sterker reageren op zwakke signalen (2021).

De Algemene Rekenkamer, het *The Hague Centre for Strategic Studies* en de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken deden ook onderzoek naar de inzet van Defensie.[2] Zij kwamen naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen in de beheersing van veiligheidsrisico's eveneens met aanbevelingen voor verbetering van het risicomanagement bij Defensie om de veiligheid van militairen tijdens inzet te verbeteren.

De door meerdere partijen geconstateerde tekortkomingen en de grote kans op veelvuldige inzet in de nabije toekomst vanwege toenemende geopolitieke spanningen, zijn voor de IVD aanleiding om onderzoek te doen naar de inrichting van risicomanagement bij inzet van militairen in het buitenland.

1.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen schreven de toezichthouders van Defensie in hun gezamenlijke document Toezicht Defensie 2023 in vogelvlucht aan de defensieorganisatie drie kernboodschappen. Een van deze kernboodschappen luidt: breng het risicomanagementsysteem van de organisatie op een volwassen niveau.[3] De eerder geconstateerde tekortkomingen in risicomanagement zijn een gevaar voor de fysieke veiligheid, omdat zij de kans op onveilige situaties en ongevallen vergroten. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de ingezette militairen, maar voor de gehele defensieorganisatie, zoals de gevechtskracht en het voortzettingsvermogen, en de samenleving. Om bij inzet in het buitenland de kans op onveilige situaties en daarmee op ongevallen te verkleinen, is het van belang dat de partijen die voorafgaand aan en tijdens een inzet verantwoordelijk zijn voor risicomanagement, dit gezamenlijk goed organiseren. Zo kunnen zij de geconstateerde tekortkomingen voor zover mogelijk wegnemen en nieuwe tekortkomingen – en daaruit voortkomende voorvallen – voorkomen.

De IVD doet haar onderzoek bij het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) en bekijkt inzet in het buitenland, omdat aanbevelingen uit de hiervoor genoemde onderzoeken veelal gericht waren aan het CLAS en inzet in het buitenland betroffen. De bevindingen en conclusies uit dit onderzoek en de aanbevelingen die daaruit volgen kunnen echter ook van waarde zijn voor andere operationele commando's[4] (OPCO's) en voor inzet in het binnenland.

2 Algemene Rekenkamer, Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali: Goed improviseren vergt goede voorbereiding (2018); Johannes Claes & Peter Henk Eshuis, Vlucht verzekerd: De Nederlandse C130-bijdrage aan MINUSMA (2023); Wendy van der Neut, Paul Westerhof & Toon Dirkx, Tussen wens en werkelijkheid: Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support (2023); The Hague Centre for Strategic Studies, Evaluatie EMASoH (2021).
3 Toezichtberaad, Toezicht Defensie 2023 in vogelvlucht (2024), ivd.nl/documenten/2024/05/15/index1.
4 Defensie heeft vier Operationele Commando's: Commando Landstrijdkrachten, Commando Lucht- en Ruimtestrijdkrachten, Commando Zeestrijdkrachten en de Koninklijke Marechaussee.

1.3 Doelstelling

Het primaire doel van dit onderzoek is het inzichtelijk hebben van de huidige inrichting van risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's tijdens inzet van CLAS-eenheden in het buitenland. Dit onderzoek behandelt hoe de inrichting van risicomanagement is voorgeschreven en hoe risicomanagement in de praktijk wordt ingericht en uitgevoerd. Zowel de voorgeschreven inrichting als de inrichting en uitvoering in de praktijk worden getoetst aan randvoorwaarden voor goed risicomanagement (zie paragraaf 1.6). Op basis van de inzichten die hieruit voortkomen, doet de IVD aanbevelingen gericht aan het *Netherlands Joint Force Command* (JFC) en het CLAS om tot een goede inrichting van het risicomanagement te komen. De voormalige Directie Operaties (DOPS) is medio 2025 opgegaan in het JFC van de Defensiestaf, dat sindsdien verantwoordelijk is voor de aansturing van inzet van Defensie.

1.4 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:
Hoe richt Defensie het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?

Ter ondersteuning van de hoofdvraag zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Welke partijen zijn verantwoordelijk voor het risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?
2. Wat is de voorgeschreven inrichting van risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?
3. Hoe richten de verantwoordelijke partijen elk individueel het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?
4. Hoe richten de verantwoordelijke partijen gezamenlijk (in een stelsel) het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?

Tot inzet worden in dit onderzoek de fases van voorbereiding, uitvoering en evaluatie gerekend.

1.5 Gegevensverzameling

Naast de eerdere onderzoeken van de IVD en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, het The Hague Centre for Strategic Studies en de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, verzamelde de IVD andere relevante documentatie om zich een beeld te vormen van de voorgeschreven inrichting van het risicomanagement bij het CLAS en algemeen binnen Defensie tijdens de drie fases (voorbereiding, uitvoering en evaluatie) van een inzet in het buitenland. Dat betreft voornamelijk Standard Operating Procedures[5] (SOP's) van de betrokken partijen en aanwijzingen van de secretaris-generaal (SG) van Defensie en de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Voor inzicht in individuele praktische ervaringen interviewde de IVD functionarissen van de belangrijkste partijen die bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de *enhanced Forward Presence*[6]-inzet betrokken zijn. Dit betreft de DOPS en het CLAS. Voor verder praktisch inzicht voerde de IVD in november 2024 ter plaatse in Rukla, Litouwen, observaties uit en interviewde daarbij functionarissen die voor het risicomanagement relevant waren. Op dat moment vond de 16e rotatie van de *enhanced Forward Presence*-inzet plaats, met het Duits-Nederlandse 414 Tankbataljon als hoofdeenheid, dat onderdeel uitmaakt van 43 Gemechaniseerde Brigade. Dit onderzoek betreft een enkele inzet, waardoor het noodzakelijk is om zorgvuldig om te gaan met het generaliseren van conclusies. Om breder inzicht te verkrijgen in het risicomanagement is aan de geïnterviewden gevraagd of de inrichting van het risicomanagement exemplarisch was voor andere inzetten in het buitenland. Tevens is gevraagd naar hun ervaringen met risicomanagement bij andere inzetten in het buitenland. Een toelichting op de gebruikte methode voor dit onderzoek staat in Bijlage A Onderzoeksverantwoording.

1.6 Randvoorwaarden voor goed risicomanagement

De IVD stelde vijf randvoorwaarden op voor goed risicomanagement, waaraan ze haar bevindingen toetst met betrekking tot de voorgeschreven en praktische inrichting van het risicomanagement bij het CLAS. Deze randvoorwaarden zijn gebaseerd op conclusies uit eerdere IVD-onderzoeken, ISO-normen, wetenschappelijk inzichten[7] en NATO- en CLAS-doctrines als 'Tactical Planning for

5 SOP staat voor Standard Operating Procedure. Binnen Defensie beschrijven SOP's hoe processen moeten worden uitgevoerd.
6 Ten tijde van het onderzoek was deze inzet een multinationale battle group (MN BG) onder Nederlandse leiding in Litouwen (rotatie 16).
7 T. Aven, 'Risk assessment and risk management: review of recent advances on their foundation', Eur J Oper Res 253:1 (2016) 1-13.; T. Nelson and F.L. Burns, Topprestatie-programmering: een schema voor de transformatie van organisaties (1984).; ISO 31000: Risk management – Guidelines (ISO 31000:2018), International Organization for Standardization (2018).; International Organization for Standardization, Occupational health and safety management systems—Requirements with guidance for use (ISO Standard No. 45001:2023).

Land Forces' en 'Staff Officers Handbook - Part A –Staff Processes'.[8] Een beknopte uitleg van de randvoorwaarden staat hieronder beschreven. Zie voor de uitgebreide beschrijving Bijlage E Randvoorwaarden risicomanagement. Naast deze randvoorwaarden verwacht de IVD van betrokken partijen dat zij voldoen aan geldende wet- en regelgeving, richtlijnen en interne aanwijzingen.

Beschrijving van risicomanagement

De IVD verwacht dat alle partijen die betrokken zijn bij buitenlandse inzet hun proces vastleggen om tot goed risicomanagement te komen. Omdat goed risicomanagement samenwerking tussen de partijen vereist, verwacht de IVD tevens dat er een beschrijving is van de samenwerking tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor het risicomanagement (het stelsel). Bij een stelsel van partijen van verschillende niveaus verwacht de IVD dat het bovenliggende niveau eisen stelt aan het onderliggende niveau en monitort of het onderliggende niveau werkt conform de gestelde eisen.

Verder verwacht de IVD voor elke fase van het inzetproces een realistisch en praktisch toepasbaar veiligheidsbeleid, een aantoonbare veiligheidsaanpak en een goede beschrijving en waarborging van het risicomanagement. Een goede beschrijving van risicomanagement benoemt de rol en specifieke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (TVB's) van alle betrokken functionarissen. Hierbij moet voorkomen worden dat eenzelfde persoon of partij meerdere TVB's heeft die kunnen conflicteren en waarvan de belangen kunnen verstrengelen.

Bekendheid met en uitvoering van risicomanagement

Om te zorgen dat het risicomanagement wordt uitgevoerd zoals voorgeschreven, moet de bovenliggende partij de onderliggende partij ermee bekend maken. Daarbij moet de bovenliggende partij duidelijkheid verschaffen over wat wanneer wordt verwacht van de onderliggende partij. Binnen een afzonderlijke partij geldt hetzelfde principe; de bovenliggende afdeling moet ervoor zorgen dat de onderliggende afdeling bekend is met het risicomanagement en duidelijkheid verschaffen over wat wanneer van de onderliggende afdeling wordt verwacht.

Methodiek voor beheersing van veiligheidsrisico's

Om veiligheidsrisico's valide en betrouwbaar te beheersen verwacht de IVD dat alle partijen met eenzelfde methodiek werken die geschikt is om veiligheidsrisico's te inventariseren, evalueren en mitigeren, en eventuele restrisico's te accepteren. Een goede methodiek is aantoonbaar, actueel, betrouwbaar, uitvoerbaar en gebruiksvriendelijk. Uitkomsten van een methodiek moeten begrijpelijk en bruikbaar zijn voor iedereen binnen de defensieorganisatie.

8 NATO Standaard APP 28 Tactical Planning for Land Forces, maart 2024 en in het bijzonder APP-28.1 Risk Management, juni 2023; en CLAS LAND-CA-99-A Staff Officers' Handbook - Part A –Staff Processes 1.1, februari 2025.

De methodiek moet de mogelijkheid bieden om fouten, (bijna-)voorvallen en onveilige situaties te melden, zodat hiervan geleerd kan worden. Daarnaast moet personeel doorlopend gestimuleerd worden om meldingen te doen. Hiervoor is transparantie over de verwerking van meldingen, terugkoppeling over de leerpunten die uit meldingen voortkomen en het eventueel opstellen van maatregelen ter verbetering van systemen en processen noodzakelijk. Het helpt daarbij als alle betrokken partijen op de hoogte zijn van gedane meldingen en de afhandeling ervan, en hierover met elkaar communiceren. Dit verbetert het risicomanagement en voorkomt ongewenste gebeurtenissen in de toekomst.

Integraliteit en afstemming

Bij een inzet moeten meerdere partijen op verschillende niveaus samenwerken om tot goed risicomanagement te komen. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid en parallel lopende processen, vergt dat coördinatie van en intensieve afstemming tussen de partijen. Dit vereist van alle partijen dat ze bekend zijn met het risicomanagement, niet alleen voor hun eigen aandeel, maar ook voor het aandeel van andere partijen. Documentatie, zoals voorschriften, instructies en procedures, moet voor alle betrokken partijen beschikbaar zijn, gedeelde methoden en systematiek moeten bekend en getraind zijn en het moet duidelijk zijn wie wanneer waaraan welke bijdrage moet leveren. Partijen moeten elkaar op de hoogte brengen van (veranderingen in) het risicomanagement en daarbij bepalen welke mate van optimale risicobeheersing gewenst is.

Evaluatie van risicomanagement

Om te komen tot een veilige taakuitvoering verwacht de IVD dat Defensie als lerende organisatie een systeem hanteert dat leren bevordert (bijvoorbeeld de *plan-do-check-act*-cyclus[9]). Binnen een leersysteem is evaluatie een cruciaal onderdeel. Voor het verbeteren van risicomanagement bij inzet verwacht de IVD dat de betrokken partijen zowel afzonderlijk als gezamenlijk het risicomanagement tijdens en na afloop van de uitvoering van de inzet periodiek en bij kritische wijzigingen evalueren en zo nodig aanpassen. Daarbij dient de rol van elke betrokken partij en diens onderdelen meegenomen te worden.

9 De *plan-do-check-act*-cyclus kent zijn oorsprong als de kwaliteitscirkel van Deming. Dit is een creatief hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement en probleemoplossing, ontwikkeld door William Edwards Deming. Deming heeft zijn cirkel gebaseerd op de verbetercirkel van de natuurkundige Walter A. Shewhart. Deming, Out of the Crisis (Cambridge: 1982).

1.7 Leeswijzer

Dit rapport heeft de volgende opbouw: in hoofdstuk 2 staat een beschrijving van de partijen die betrokken zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een CLAS-inzet. Naast een algemene beschrijving van hun TVB's worden ook de rollen van de partijen tijdens het inzetproces uiteengezet, zoals die beschreven zijn volgens voorgeschreven procedures. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktische invulling van risicomanagement bij inzet afgezet tegen de voorgeschreven inrichting ervan. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en in hoofdstuk 5 staan de reeds geïnitieerde verbeteringen van risicomanagement en aanvullende aanbevelingen.

Dit rapport gaat in op de situatie ten tijde van het onderzoek, dat grotendeels in 2024 plaatsvond. Aan het begin van het laatste kwartaal van 2024 werd de *enhanced Forward Presence*-inzet bezocht. Tijdens het schrijven van het rapport vonden diverse ontwikkelingen plaats. Zo is het JFC opgericht, dat veel TVB´s van de voormalige DOPS overnam. Derhalve moet in de volgende hoofdstukken, waarin telkens wordt geschreven over de DOPS als een van de betrokken partijen, in acht worden genomen dat in de huidige situatie die TVB's van de DOPS aan het JFC zijn toegekend. Daarnaast wordt binnen het CLAS Integraal Risicomanagement ingevoerd. Eventuele verbeteringen in risicomanagement ten aanzien van de situatie ten tijde van het onderzoek als gevolg van de recente ontwikkelingen komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

→ Infanteristen die uitstijgen uit een CV90 om een vuurpositie in te nemen.

2 Voorgeschreven risicomanagement bij inzet

Bij een buitenlandse inzet van CLAS-eenheden is een stelsel van partijen (hierna: de partijen) betrokken, bestaande uit de DOPS van de Defensiestaf, het CLAS en de betreffende CLAS-brigade, waaronder de uit te zenden eenheid valt.[10] Deze partijen hebben bij de buitenlandse inzet elk hun eigen rol en TVB's. Het inzetproces omvat sub processen die grotendeels gelijktijdig plaatsvinden. Bijlage D Inzetproces Commando Landstrijdkrachten geeft een vereenvoudigde visualisatie weer van het inzetproces van een CLAS-eenheid.

10 Hoewel in dit hoofdstuk alleen de rol van Nederlandse partijen bij een inzetproces staan beschreven, vindt inzet van Nederlandse militairen doorgaans plaats in internationaal verband, zoals in NAVO- of EU-verband. Bovendien zijn er Nederlandse militairen die onderdeel van een gecombineerd Duits-Nederlands bataljon in Duitsland zijn. De wederzijdse afhankelijkheden die daarbij horen, ook ten aanzien van veiligheid, vergroten de complexiteit van het stelsel waarin verschillende partijen samenwerken.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst kort de verantwoordelijkheden en hiërarchische structuur van de partijen die betrokken zijn bij een inzet. Daarop volgt een beschrijving van de rollen en TVB's van de individuele partijen tijdens de drie fases van een inzet. Ten slotte beschrijft dit hoofdstuk de voorgeschreven inrichting van het risicomanagement bij inzet van CLAS-eenheden in het buitenland.

Three lines of defence

Het risicomanagement bij Defensie is gebaseerd op het three lines of defence-model[11] voor procesbeheersing. Dit model geeft voor elke lijn binnen de defensieorganisatie de rol en procesafspraken weer, zodat dubbel werk, tegenstrijdige doelen en conflicterende belangen voorkomen worden[12]:

- ***First line:*** de direct uitvoerende en de feitelijk leidinggevende partijen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de taak en dus voor de veiligheid, gezondheid en het milieu; in dit onderzoek de commandant en zijn staf van de uitgezonden eenheid.

- ***Second line:*** de (staf)specialisten en expertisecentra die het verantwoordelijke lijnmanagement ondersteunen met kennis, inzichten en advies; in dit onderzoek de DOPS *Mission Safety*, Afdeling Bedrijfsveiligheid CLAS, 43 Gemechaniseerde Brigade Sectie Bedrijfsveiligheid en de aan de eenheid gekoppelde Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM)-specialist.[13]

- ***Third line:*** kwaliteitsbewaking/quality assurance die met onder andere systeemaudits onderzoekt of de first line en second line samen goed functioneren en de processen goed werken, en die daardoor kan oordelen of de organisatie ook daadwerkelijk in control is. In dit onderzoek is de third line enerzijds de DOPS *Mission Safety* vanuit de coördinerende, controlerende en monitorende rol en anderzijds de *Senior National Representative* (SNR) die nauw samenwerkt met de commandant (*first line*) en de VGM-specialist van de eenheid (*second line*).

De partijen bestaan elk uit subonderdelen zoals directies, afdelingen en secties. Deze zijn ook in te delen in het *three lines of defence*-model.

11 Het *Three lines of defense*-model (The Institute of Internal Auditors, 2013) vormde het uitgangspunt voor de three lines of defence in de Aanwijzing SG-007. In 2020 heeft het model een update gekregen en heet nu het *three lines*-model, waarmee onder andere meer nadruk komt te liggen op de noodzaak van afstemming, samenwerking en coördinatie tussen de verschillende lijnen. De IVD onderschrijft deze noodzaak en de geüpdatete versie van het model.

12 Zoals in de Aanwijzing SG-007 beschreven.

13 In het geval van 43 Gemechaniseerde Brigade heeft de Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM)-specialist (zoals deze in de Aanwijzing SG-007 wordt aangegeven) de naam adviseur bedrijfsveiligheid. Deze kan terugvallen op de specialisten Personele Veiligheid (PV), Milieuzorg (MIL), (Vervoer) Gevaarlijke Stoffen (VGS), Brandweerzorg (BWZ) en Sociale Veiligheid & Integriteit (SV&I) binnen de backoffice van de sectie Bedrijfsveiligheid. Voor wat betreft *Force Health Protection* (FHP) is de Hygiëne en Preventieve Gezondheidszorg(HPG)-er van de sectie GMed van de brigade de specialist. Tezamen geven zij invulling aan het VGM-beleid zoals beschreven in de SOP VGM.

Hiërarchische structuur

De betrokken partijen bij een inzetproces werken in een hiërarchische structuur met in eerste instantie drie niveaus. Het bovenliggende niveau geeft sturing en stelt eisen aan het onderliggende niveau en controleert en monitort of dit niveau volgens deze eisen werkt. Vervolgens worden de eisen vertaald tot concrete actiepunten voor het onderste niveau. Het onderste niveau is de uitvoerende partij, die de eigen uitvoering controleert en monitort en hierover rapporteert naar het bovenliggende niveau (*feedforward*). In de voorbereiding van de inzet is de DOPS de bovenste partij in de hiërarchische structuur en de uitgezonden eenheid van de brigade de onderste, uitvoerende partij. Op het tussenliggende niveau bevindt zich de Staf CLAS. Tijdens de uitvoering van een inzet neemt de DOPS (namens de CDS) het gezag over de uit te zenden eenheid over van C-LAS.

In de volgende paragrafen staat beschreven hoe de bij buitenlandse inzet betrokken partijen invulling moeten geven aan hun rollen binnen het inzetproces volgens SG- en CDS-aanwijzingen, CLAS-voorschriften, SOP's en aanverwante documentatie van Defensie. Bij onduidelijkheden vroeg het onderzoeksteam toelichting op de voorgeschreven inrichting via individuele gesprekken met degenen die met deze documentatie werken. Paragraaf 2.1 gaat over de rol van de DOPS. In paragraaf 2.2 staat de rol van de Staf CLAS beschreven en paragraaf 2.3 gaat over de rol van de brigade, waaronder de uitgezonden eenheid valt.

2.1 Directie Operaties

De DOPS ondersteunt de CDS bij de invulling van zijn verantwoordelijkheden als belangrijkste militaire adviseur van Nederlandse politieke leiders en als militair leider bij inzet van Nederlandse militairen. De DOPS is namens de CDS verantwoordelijk voor de planning en coördinatie van de uitvoering van een inzet en voor de dagelijkse ondersteuning en evaluatie van een inzet.

De DOPS bestaat uit verschillende afdelingen met elk een specialisme.[14] Een van de afdelingen, de DOPS/J7, is onderverdeeld in twee secties: de sectie *Mission Safety* (DOPS/J7/MS) en de sectie *Lessons Learned* (DOPS/J7/LL). De sectie DOPS/J7/MS coördineert de bedrijfsveiligheid van een inzet en richt zich op de implementatie van VGM-management tijdens een inzet.[15]

Senior National Representative

De SNR is namens de CDS en de Directeur DOPS de nationale vertegenwoordiger in een inzetgebied. Hij stelt zeker dat Nederlandse militairen conform het mandaat worden ingezet en vervult een oog- en oorfunctie met betrekking tot

14 De DOPS en thans het JFC is opgebouwd volgens de gestandaardiseerde NAVO-commandostructuur met een J-nummer voor elke afdeling. Afdelingen zijn verder onderverdeeld in secties.
15 Aanwijzing SG-007.

de informatievoorziening over een inzet en over de taakuitvoering in een inzetgebied door Nederlandse eenheden. In een inzetgebied ziet de SNR toe op de inrichting en werking van het VGM-management door de uitgezonden eenheidscommandant. Tevens houdt hij toezicht op het actueel houden van de verbeterde Risico Analyse Operationeel (vRAO); dit krijgt de SNR expliciet mee als opdracht tijdens de bevelsuitgifte of inbriefing bij de DOPS. De SNR raadpleegt gedurende een inzet de DOPS voor VGM-zaken en rapporteert hierover aan de DOPS. Daarnaast vervult de SNR een rol in de evaluatie van een inzet. Aan het einde van een rotatie draagt de SNR alle bevindingen over aan de opvolgende SNR.

2.1.1 Inzetproces op DOPS-niveau

Voorbereiding

De DOPS adviseert de CDS over het leveren van eenheden bij een beoogde inzet. Om dit advies te kunnen geven, volgt de DOPS een Operationeel Planningsproces (OPP) onder leiding van de afdeling DOPS/J5,[16] de afdeling die verantwoordelijk is voor de planning van een inzet. Een Operationele Planningsgroep, bestaande uit personeel afkomstig uit verschillende afdelingen binnen de DOPS, analyseert tijdens het OPP multidisciplinair en integraal de beoogde inzet. Afhankelijk van de opdracht en de benodigde capaciteiten nodigt de DOPS in deze fase ook de betrokken OPCO's uit om deel te nemen aan het OPP. Met de uitkomsten van de OPP kan het betrokken OPCO ook zijn eigen OPP opstarten. Deze parallelle planning moet zorgen voor tijdwinst en voor de inbreng van juiste en accurate informatie.

De Operationele Planningsgroep brengt de eisen en risico's van de inzet in kaart, inventariseert welke militaire capaciteit[17] nodig is voor de inzet en of deze capaciteit beschikbaar is. Na inventarisatie van de risico's stelt de Operationele Planningsgroep een eerste en voorlopige risicoanalyse op; de missie Risico Analyse Operationeel (mRAO). Hierin staan de risico's die de uitvoerbaarheid van de inzet negatief kunnen beïnvloeden. Vervolgens wordt deze risicoanalyse aangevuld, onder andere op basis van de risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) van de uit te zenden eenheid, en opgemaakt voor de beoogde inzet tot een vRAO. In de vRAO staan onder andere VGM-risico's, risico's die gaan over schade aan materieel, risico's met betrekking tot de uitvoering van de inzet, en maatregelen om deze risico's te mitigeren. Tijdens de inzet werkt de uitgezonden eenheid de vRAO continu bij. Een VGM-specialist, die is gekoppeld aan de eenheid, ondersteunt de uitgezonden commandant hierbij.

16 Planningslang OPP DOPS, momenteel beschreven in SOP J5 NHQ.
17 Wanneer middelen worden samengebracht met mensen in een eenheid met specifieke taken heet dit een militaire capaciteit (Bron: Aanwijzing SG-002 Besturen bij Defensie).

Uitvoering

De afdeling DOPS/J3 is verantwoordelijk voor de aansturing van operaties, bewaakt de inzet en stuurt bij indien nodig, onder andere aan de hand van dagelijkse en wekelijkse rapportages. Alle afdelingen binnen de DOPS lezen deze rapportages, waarna zij deze integraal bespreken in het voortgangsoverleg. De sectie DOPS/J7/MS kan bijzonderheden inbrengen of vragen over (bedrijfs)-veiligheid beantwoorden tijdens deze besprekingen.

De commandant van de uitgezonden eenheid voert als onderdeel van zijn inzettaken ook risicomanagementtaken uit. Zo is hij verantwoordelijk voor het monitoren van de risico's in het inzetgebied. Veranderingen in de risico's laat hij opnemen in de vRAO en de wekelijkse rapportages. Indien nodig ondersteunt de afdeling DOPS/J3 hem hierbij. Die ondersteuning kan de afdeling DOPS/J3 aanbieden als de afdeling daartoe reden ziet en nadat de afdeling de wekelijkse rapportages heeft doorgenomen met de andere DOPS-afdelingen. De eenheidscommandant kan ook (mondeling) om ondersteuning vragen als hij een urgente situatie signaleert. Daarnaast is de afdeling DOPS/J3 (inclusief de MS-functionaris) tijdens de inzet contactpersoon tussen de eenheids-commandant en de Directeur DOPS. Wanneer veiligheidsrisico's niet verder gemitigeerd kunnen worden, legt de afdeling DOPS/J3 de veiligheidsrisico's, afhankelijk van de risicoclassificatie van de restrisico's die niet verder gemitigeerd kunnen worden, voor aan de Directeur DOPS.

De sectie DOPS/J7/MS neemt kennis van categorie 3 en 4-voorvallen en monitort de onderzoeken hiernaar en de eventueel genomen maatregelen die daaruit voortvloeien. Indien nodig werkt op basis daarvan de DOPS/J3 (ondersteund door de sectie MS) de mRAO bij en de commandant van de uitgezonden eenheid werkt de vRAO bij. De sectie bezoekt tijdens een inzet het inzetgebied en leest rapportages van de eenheidscommandant, zodat ze op de hoogte blijft van de veiligheidssituatie in het inzetgebied.

Evaluatie

De DOPS heeft een sturende en coördinerende rol in het evaluatieproces bij een inzet. Tijdens de voorbereiding van een inzet stelt de Directeur DOPS de aandachtsgebieden vast voor de evaluatie van een inzet. Vervolgens wordt een *Lessons Learned*-opdracht voor de SNR en/of eenheidscommandant geformuleerd.

Bij de uitvoering van de *Lessons Learned*-opdracht laat de SNR geconstateerde problemen vastleggen.[18] Daarbij worden achterliggende oorzaken van een probleem, de omstandigheden die hebben bijgedragen aan een probleem en de mogelijke oplossingsrichting vastgesteld. Na afloop van een inzet verzamelt de SNR en/of eenheidscommandant de geconstateerde problemen in een observatielijst. Hierna vindt de triage van de observaties uit de observatielijst plaats door de DOPS, in samenwerking met de *Lessons Learned*-afdelingen van de OPCO's. De observaties worden vervolgens vertaald naar *Lessons Identified* (LI), waarna actiehouders, afkomstig van de DOPS of van defensieonderdelen, zorgen voor de implementatie van verbetermaatregelen. Na implementatie van de verbetermaat-regelen stelt een *Subject Matter Expert* (SME) van de DOPS ofwel van het betrokken defensieonderdeel de *Lessons Learned*[19] vast, waarna de *Lessons Learned* worden vastgelegd in de *Lessons Learned*-database (DOPS/J7/LL).

Volgens de Aanwijzing SG-007 (hierna: SG-007) heeft de DOPS als taak om het proces van risicomanagement met alle betrokkenen te evalueren en op basis hiervan te verbeteren.

18 Conform de 7911 DOPS SOP ED Het eindrapport na inzet en NATO ODCR (Observation, Discussion, Conclusion, Recommendation) format voor evaluaties conform Bi-Strategic Command Directive 080-006 *Lessons Learned*.

2.2 Staf Commando Landstrijdkrachten

Voor de aansturing van het CLAS beschikt de Commandant Landstrijdkrachten (C-LAS) over de Staf CLAS. Deze staf bestaat uit meerdere directies en afdelingen, waaronder de Directie Training & Operaties (DT&O) en de Afdeling Bedrijfsveiligheid. De DT&O is onder andere verantwoordelijk voor de inzet-planning en gereedstelling van CLAS-(gevechts)eenheden. Ook monitort de DT&O de ingezette eenheden tijdens een inzet. De Afdeling Bedrijfsveiligheid ondersteunt de Commandant Landstrijdkrachten in zijn sturende en coördine-rende rol bij de inrichting van VGM-management.

2.2.1 Inzetproces op Staf CLAS-niveau

Voorbereiding

Tijdens het OPP van de DOPS, waar het CLAS al vroegtijdig bij betrokken is door de parallelle planning, wordt duidelijk welke rol het CLAS moet spelen in de uitvoering van een inzet. Tijdens een eigen OPP[20] analyseren verschillende secties binnen de Staf CLAS hoe het CLAS uitvoering aan deze rol geeft. Tijdens het OPP analyseren de secties welke capaciteiten benodigd en beschikbaar zijn. Ook inventariseren ze mogelijke (veiligheids)risico's en dragen ze ideeën aan om deze risico's te mitigeren. De veiligheidsfunctionaris vanuit de Afdeling Bedrijfsveiligheid ziet tijdens het OPP hierop toe.

19 Er zijn verschillende lessen: bijvoorbeeld een *lessons identified* of een *lessons learned*, maar een observatie kan ook afgedaan worden als een lessons noted: les is genoteerd, maar er kan op dit moment niets aan gedaan worden.

20 MJIP Planningsproces Missies & SIC; Standing Operating Procedures. Ministerie van Defensie, STAF CLAS, DIRECTIE TRAINING & OPERATIES

Naar aanleiding van het OPP adviseren de secties in een preferred Course of Action welke eenheid de beoogde inzet kan uitvoeren en leggen deze voor aan de Directeur DT&O. De Directeur DT&O informeert de Commandant Landstrijdkrachten, die het advies meedeelt aan de DOPS en de CDS. De CDS formaliseert de opdracht tot gereedstellen met een Formerings- en Gereedstellings Opdracht, waarna de Commandant Landstrijdkrachten de betreffende brigade aanwijst om een eenheid te formeren en gereed te stellen voor de beoogde inzet (zie ook bijlage D Inzetproces Commando Landstrijdkrachten).

Uitvoering en evaluatie

De DT&O monitort een inzet en blijft op de hoogte via een contactpersoon bij de DOPS en de wekelijkse rapportages die zij via de DOPS krijgt uit het inzetgebied.

Na afloop van het OPP door DT&O van de Staf CLAS vindt een evaluatie van dit OPP plaats volgens de SOP Meerjaren Inzet- en Planning.

2.3 Brigade en uit te zenden eenheid

Het CLAS beschikt onder andere over drie gevechtsbrigades die aangewezen kunnen worden om een inzet uit te voeren, waaronder 43 Gemechaniseerde Brigade. Deze brigade beschikt over drie gevechtsbataljons, waaronder het Duits-Nederlandse 414 Tankbataljon, dat de IVD in het kader van dit onderzoek in Litouwen bezocht. De eenheidscommandant van het 414 Tankbataljon is verantwoordelijk voor het VGM-management van de eenheid tijdens het gehele inzetproces.

2.3.1 Inzetproces op brigade- en eenheidsniveau

Voorbereiding

De commandant van een brigade beschikt over een brigadestaf, die bestaat uit meerdere secties, elk met haar eigen specialisme. Wanneer een brigade de opdracht ontvangt om een inzet voor te bereiden en uit te voeren, start de brigadestaf een planningsproces op. De brigadestaf analyseert de mate waarin de voor de inzet beoogde eenheid gereed is voor de uitvoering van standaardtaken en stelt vast welke taken de eenheid nog meer moet kunnen uitvoeren in het kader van de inzet. Wanneer deze taken verschillen van de standaardtaken, dan moet de eenheid deze taken nog trainen. Na het uitvoeren van deze trainingen bepaalt de brigadestaf of de uit te zenden eenheid gereed is voor inzet. Eventuele bijzonderheden communiceert de brigadestaf via de Staf CLAS met de DOPS, die uiteindelijk bepaalt hoe en wanneer deze bijzonderheden worden opgelost.

Uitvoering

Tijdens het gehele inzetproces is de eenheidscommandant, met ondersteuning van zijn staf, verantwoordelijk voor het VGM-management. De DOPS schrijft de formerende eenheid voor een VGM-specialist te betrekken bij de inzet, al dan niet door tussenkomst van de Staf CLAS. Deze VGM-specialist ondersteunt de eenheidscommandant bij het identificeren en inschatten van veiligheidsrisico's en bij het actualiseren van de vRAO.

Evaluatie

De uitgezonden eenheidscommandant is verantwoordelijk voor het evalueren van de effectiviteit van de maatregelen ter beheersing van de veiligheidsrisico's. Het gaat hier om maatregelen die hij zelf heeft getroffen en maatregelen die de DOPS hem heeft opgedragen. Hij moet de evaluatie vastleggen in een eindrapport die de SNR naar de DOPS stuurt.[21]

21 Conform de 7911 DOPS SOP ED 7910 Het eindrapport na (internationale) inzet.

3 Risicomanagement in de praktijk bij inzet

In dit hoofdstuk komen de voorgeschreven inrichting van risicomanagement bij inzet en de praktische invulling ervan samen. In paragraaf 3.1 staan de bevindingen beschreven van de manier waarop de partijen afzonderlijk het risicomanagement in de praktijk uitvoeren, afgezet tegen de voorgeschreven inrichting van risicomanagement. In paragraaf 3.2 staan de bevindingen van de manier waarop de partijen in onderlinge samenhang invulling geven aan risicomanagement, afgezet tegen de voorgeschreven inrichting van risicomanagement. De bevindingen van alle vergelijkingen zijn te omvangrijk. De IVD geeft daarom alleen de bevindingen weer die van belang zijn voor de instandhouding van goed risicomanagement of de verbetering daarvan.

3.1 Risicomanagement door partijen afzonderlijk

Deze paragraaf geeft de bevindingen weer van de manier waarop iedere partij afzonderlijk het risicomanagement in de praktijk uitvoert. Deze bevindingen zijn afgezet tegen de voorgeschreven inrichting van risicomanagement en waar mogelijk opgesplitst in de drie fases van een inzet.

3.1.1 Directie Operaties

Voorbereiding, uitvoering en evaluatie

De DOPS voert haar werkzaamheden uit conform de voorschriften, zoals de SG-007 en de SOP 3500 *Mission Safety*. Dit betekent dat de DOPS de inzet voorbereidt met het OPP, waarbij alle DOPS-afdelingen betrokken zijn, waaronder de sectie DOPS/J7/MS. Elke DOPS-afdeling levert daarbij input voor de vRAO. Binnen de sectie DOPS/7/MS beoordeelt een verantwoordelijk dossierhouder de vRAO op correcte invulling van het vRAO-format en de risicoclassificaties. Gedurende de inzet ontvangen alle DOPS-afdelingen dagelijkse en wekelijkse rapportages, die ze gezamenlijk bespreken. Op basis van deze rapportages bewaakt de afdeling DOPS/J3 de uitvoering van de inzet en stuurt bij waar nodig. Tijdens de inzet verzamelt de SNR de uitkomsten van de observaties die de eenheid doet, waaronder zaken die betrekking hebben op safety[22]. Ook wordt het gehele *Lessons Learned*-proces doorlopen zoals voorgeschreven. Binnen de DOPS is *safety* integraal onderdeel van de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van inzet.

3.1.2 Staf Commando Landstrijdkrachten

Voorbereiding

De Staf CLAS bereidt een inzet voor met een OPP conform de SOP beschreven in hoofdstuk 2. Daarbij analyseren de betrokken secties welke capaciteiten benodigd en beschikbaar zijn, benoemen ze veiligheidsrisico's en dragen ze ideeën aan om risico's te mitigeren. Een veiligheidsfunctionaris van de Afdeling Bedrijfsveiligheid adviseert de secties - eveneens conform de voorgeschreven procedure - tijdens het OPP op het gebied van VGM en spoort de secties aan om veiligheidsrisico's te identificeren en te mitigeren.

22 In dit onderzoek gaat het specifiek over safety, dus de veiligheid van personeel, materiaal en/of omgeving. De Engelse term safety wordt veelal gebruikt om in communicatie het onderscheid te maken met security, waarmee doorgaans beveiliging bedoeld wordt.

Uitvoering

De Afdeling Bedrijfsveiligheid heeft volgens de voorgeschreven procedures geen rol tijdens de uitvoering van een inzet, maar wenst dat wel. De afdeling kan dan leren van voorvallen, afwijkingen en veranderende situaties uit het inzetgebied en de geleerde lessen delen met andere brigades. Dat de Afdeling Bedrijfsveiligheid geen rol heeft, komt doordat de DOPS het gezag over de uit te zenden eenheid overneemt van Staf CLAS en deze aanstuurt tijdens de uitvoering van een inzet.

Evaluatie

Na afloop van een inzet wordt de rol van de Staf CLAS tijdens het inzetproces niet geëvalueerd. Dit is ook niet voorgeschreven, ondanks dat de Staf CLAS wel rollen en taken heeft in de voorbereiding en uitvoering van een inzet. De OPP wordt wel geëvalueerd.

3.1.3 Brigade en eenheid

Voorbereiding

Uit de bezoeken en interviews blijkt dat de brigadestaf de inzet voorbereidt met een planningsproces conform de voorgeschreven procedure. De Sectie Bedrijfsveiligheid, onderdeel van de brigadestaf, neemt ook deel aan het planningsproces. De brigadestaf analyseert tijdens het planningsproces in hoeverre de uit te zenden eenheid operationeel gereed is en welke aspecten de eenheid eventueel nog moet trainen voorafgaand aan het vertrek naar het inzetgebied. Tijdens de bezoeken en uit de verkregen documentatie blijkt dat elke sectie binnen de brigadestaf (mogelijke) risico's van de inzet identificeert en mitigerende beheersmaatregelen voorstelt.

Uitvoering

De Sectie Bedrijfsveiligheid heeft een eigen SOP: de SOP VGM 43 Gemechaniseerde Brigade. Deze SOP beschrijft het risicomanagement dat conform Integraal Risicomanagement alle kwadranten[23] bestrijkt en dus ook geldt voor inzet. Volgens de SG-007[24] is tijdens een inzet ook aandacht voor VGM-management en de beheersing van risico's vereist. Het niveau Staf CLAS heeft de SG-007 vertaald naar het VS 2-1515 (VGM Staf CLAS). Daarnaast heeft CLAS ook het VS 2-1998 (personeelsrisicomanagement). De vertaling van de wijze waarop de DOPS risicomanagement tijdens inzet beoogt vorm te geven, zoals verwoord in de SOP 3500, heeft niet plaatsgevonden. De brigade stelt dan ook dat zij onvoldoende duidelijkheid heeft om een SOP voor inzet in het buitenland te schrijven die in lijn is met de bovenliggende niveaus. Daarnaast was de brigade niet op de hoogte van het bestaan van de SOP 3500 van de DOPS. In de praktijk

23 Integraal Risico Management (IRM), kwadranten: I Opleiding en Vorming, II Dagelijks werk, III Training en IV Operationele inzet.

24 Aanwijzing SG-007, paragraaf 3.7.

past de eenheid het proces risicomanagement zoals beschreven in de SOP VGM 43 Gemechaniseerde Brigade toe in alle kwadranten, dus ook tijdens operationele inzet. De nadere operationalisering hiervan is niet uitgewerkt door het ontbreken van de doorvertaling van de SOP 3500 *Mission Safety* richting de brigade door Staf CLAS.

De eenheidscommandant is volgens de voorschriften verantwoordelijk voor het VGM-management in het inzetgebied. In de praktijk blijkt de Nederlandse eenheid in Litouwen actief risico's te identificeren en besteedt de uitgezonden eenheid aandacht aan de beheersing ervan. Volgens de voorschriften[25] is de inzet van een VGM-specialist voorgeschreven. Omdat DOPS het besluit heeft genomen geen VGM-specialist in de organisatie van de uitgezonden eenheid op te nemen, beschikte de eenheid in Litouwen niet over VGM-expertise. Om de eenheidscommandant toch te ondersteunen bij het VGM-management levert de brigade op eigen initiatief een VGM-specialist. Deze VGM-specialist start zijn werkzaamheden al in de voorbereidingsfase van een inzet. De ondersteuning betreft onder andere het identificeren en inschatten van veiligheidsrisico's en bijdragen aan het actualiseren van de vRAO.

Evaluatie

Er vindt geen evaluatie van het risicomanagement plaats door de secties van de brigadestaf. De uitgezonden eenheidscommandant evalueert de inzet wel conform de voorschriften, maar heeft daarbij weinig aandacht voor de beheersing van veiligheidsrisico's of de effectiviteit van het door de eenheid gevoerde VGM-management. De secties van de brigadestaf worden niet in de evaluatie genoemd.

25 Aanwijzing SG-007 en SOP DOPS 3500.

3.2 Risicomanagement door partijen in onderlinge samenhang

Partijen zijn voor hun afzonderlijke functioneren afhankelijk van de manier waarop ze in samenhang functioneren. Een verklaring voor de bevindingen in de vorige paragraaf volgt dan ook deels uit de bevindingen genoemd in deze paragraaf. In deze paragraaf staan de bevindingen van de manier waarop de partijen in onderlinge samenhang het risicomanagement in de praktijk organiseren en inrichten, afgezet tegen de voorgeschreven procedures. De bevindingen zijn onderverdeeld in vier onderwerpen:[26]

- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- bekendheid met het risicomanagement;
- informatiedeling;
- ondersteuning door een VGM-specialist.

3.2.1 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De DOPS stelt voor inzet de SOP 3500 *Mission Safety* op. Deze beschrijft hoe *Mission Safety*-functionarissen binnen de DOPS werken en hoe *Mission Safety* bij een inzet is ingericht. Ook staan in deze SOP de TVB's van de partijen die betrokken zijn bij een inzet. In de praktijk blijkt dat het niet voor alle partijen duidelijk is wat hun TVB's zijn. Zo beschrijft de SOP 3500 *Mission Safety* niet duidelijk welke partij een VGM-specialist levert tijdens inzet en aan welke kwaliteitseisen deze VGM-specialist moet voldoen, terwijl de OPCO's een operatieorder krijgen waarbij ze conform de SOP's van de DOPS moeten handelen.

Daarnaast maakt de sectie DOPS/J7/MS de primaire vRAO op – een taak die op een lager niveau uitgevoerd moet worden – en focust zich minder op het controleren en monitoren van de effectiviteit van het risicomanagement en invulling ervan door de verantwoordelijken in het inzetgebied.

In de beschrijving van de TVB's van de SNR zit een discrepantie. De SOP 3500 *Mission Safety* stelt dat de SNR toezichthouder is, wat betekent dat de SNR in de derde lijn zit volgens het three lines of defence-model. In diezelfde SOP staat eveneens dat de SNR in de tweede lijn acteert en een van de geïnterviewden gaf aan dat de SNR altijd in de eerste lijn zit. Dit laatste blijkt ook uit de dubbelrol die de uitgezonden eenheidscommandant vervulde tijdens de 16e rotatie van de *enhanced Foward Presence*-inzet, namelijk zowel die van eenheidscommandant als die van SNR.

26 De keuze voor de vier onderwerpen vloeit deels voort uit de randvoorwaarden genoemd in paragraaf 1.6 en deels uit overwegingen om te komen tot onderwerpen waarbinnen de bevindingen met betrekking tot risicomanagement het meest tot hun recht komen.

Ook in de SG-007 staan de rollen van de SNR en de eenheidscommandant beschreven. Zo staat er dat de SNR namens de CDS toeziet op het VGM-management (dit is gelijk aan wat er in de SOP 3500 *Mission Safety* wordt gesteld) en dat de verantwoordelijkheid voor VGM-management niet bij de SNR, maar bij de eenheidscommandant ligt. Als in de praktijk de SNR en de eenheidscommandant dezelfde persoon zijn, levert dat een conflictsituatie op: de persoon die verantwoordelijk is voor VGM-management moet ook daarop toezien. De SG-007 geeft niet aan wat de manier van werken is als de SNR ook eenheidscommandant is.

Ter illustratie:

Bij het 414 Tankbataljon vervult de eenheidscommandant drie functies, namelijk battle group commandant (internationaal MNBG LTU), eenheidscommandant van de Nederlandse militairen en SNR. Bij de inzet in Litouwen blijkt dat de eenheidscommandant zich volledig moet focussen op zijn taak als battle group commandant en nauwelijks tijd en ruimte heeft voor zijn SNR-taken. Kort na aankomst in het inzetgebied wijst de uitgezonden eenheidscommandant een eigen VGM-contactpersoon aan. Deze contactpersoon is een staflid van de eenheid en krijgt de taak van VGM-contactpersoon er als neventaak bij. Ten tijde van het onderzoek was de aangewezen VGM-contactpersoon hiervoor niet gekwalificeerd.

Ten slotte beschrijven de Staf CLAS en de brigade niet specifiek hoe zij risicomanagement toepassen (inclusief bijbehorende TVB's) tijdens de drie fases van inzet. De DOPS beschrijft in de SOP 3500 *Mission Safety* wel haar eigen rol.

3.2.2 Bekendheid met het risicomanagement

In de SOP 3500 *Mission Safety* van de DOPS staan de taken en verantwoordelijkheden beschreven van het OPCO, de uitgezonden eenheidscommandant en de SNR. Uit de interviews blijkt dat de Afdeling Bedrijfsveiligheid van de Staf CLAS en de Sectie Bedrijfsveiligheid van de brigade niet op de hoogte zijn van het bestaan van deze SOP. De DOPS SOP 3500 *Mission Safety* komt niet tot stand in samenspraak met de OPCO's, maar de OPCO's moeten hun werkwijzen baseren op richtlijnen van het bovenliggende niveau.[27] Daarnaast moeten de OPCO's hun VGM-management bij de voorbereiding en uitvoering van een inzet volgens de

27 Een SOP als intern document is niet het daartoe geëigende document om TVB's toe te wijzen aan functionarissen buiten de DOPS.

SOP's van de DOPS uitvoeren. In een interview wordt gesteld dat de DOPS met betrekking tot de SOP 3500 *Mission Safety* een brengplicht heeft en de OPCO's een haalplicht hebben.

Risicoanalysemethodiek

Bij een inzetproces gebruiken alle partijen de vRAO-systematiek als standaard-systematiek bij risicomanagement. Het is niet voor alle partijen duidelijk wie wanneer welke bijdrage moet leveren aan de vRAO. De vRAO vloeit voort uit de mRAO, maar de eenheid vult deze niet aan met de risico's uit de RI&E van de eenheid. Daarnaast is het onduidelijk wie de vRAO actueel moet houden, want in de SOP 3500 *Mission Safety* staat dat de verantwoordelijkheid zowel bij de uitgezonden commandant als bij de DOPS ligt. De DOPS zelf legt de verantwoordelijkheid bij de SNR tijdens de inbrief bij de DOPS. Bij deze inbrief van de SNR wordt zowel mondeling als schriftelijk informatie verstrekt, dat achteraf aangevuld kan worden met extra informatie.

VGM-capaciteit

De SNR verneemt bij de inbrief onder andere of de DOPS capaciteit specifiek gericht op safety wel of niet inbrengt en wie het beheer voert over de vRAO. Bij de overgang naar een volgende rotatie is er niet altijd een warme overdracht, of is het niet mogelijk. Tevens laat de sectie DOPS/J7/MS het toewijzen van capaciteit gericht op safety en het beheer over de vRAO sterk afhangen van de soort inzet (er zijn bijvoorbeeld inzetten met slechts een uitgezonden militair), maar de verschillende soorten inzet en de handelswijze per type inzet staan niet beschreven in de SOP DOPS 3500. In de praktijk houdt de DOPS, in samenwerking met de VGM-specialist vanuit de brigade, de vRAO actueel, iets wat niet voorgeschreven staat in bijvoorbeeld een SOP. Dat gebeurt alleen als de VGM-specialist toestemming heeft van de DOPS om het inzetgebied te bezoeken. De VGM-specialist controleert dan de risico's en de reeds genomen maatregelen. Verder is voor betrokkenen onduidelijk waar de recentste versie van de vRAO te vinden is en wie deze beschikbaar stelt.

Operationeel niveau

Compagniesfunctionarissen en leden van de bataljonsstaf van de uitgezonden eenheid geven aan dat zij niet worden betrokken bij het opstellen van de vRAO en dat geïdentificeerde veiligheidsrisico's die zij ervaren bij de taakuitvoering niet altijd worden opgenomen in de vRAO. Doorgaans vult de eenheid de vRAO niet aan met de risico's van de RI&E van de eenheid. Bovendien ervaren de operationele eenheden de vRAO-systematiek als gebruiksonvriendelijk. Geïnterviewden stellen dat er gebrek is aan overzicht. Dat komt volgens hen doordat er op papier wordt gewerkt en doordat de RI&E's moeilijk te doorgronden zijn en naar hun mening zeer uitgebreide processen zijn. Daarnaast zien functionarissen in lagere rangen de door hen aangegeven risico's niet terug in de vRAO. Verder gebruikt de ingezette eenheid creatieve oplossingen bij problemen zoals gebrek aan functionerend materieel en onervaren personeel. Ook dit soort problemen en oplossingen worden niet in de risicoanalyse opgenomen en de gebruikte oplossingen zijn veelal niet bekend bij de commandanten. Dit zorgt voor een risico op operationele drift en onbekendheid op stafniveau en bij de DOPS over eventuele problematiek en

bijbehorende risico's.[28] In sommige gevallen leiden de creatieve oplossingen dan ook tot voorvallen. Het gebruik van de vRAO-systematiek vergt kennis die niet standaard en niet volledig bij de operationele eenheden aanwezig is.

Ter illustratie

In de vRAO van de *enhanced Forward Presence*-inzet stond niet dat er een tekort was aan (goede) nachtzichtapparatuur. Dit tekort was wel bekend bij de eenheid, maar de DOPS betrok de eenheid niet bij het opstellen van de vRAO. Bij een tekort aan nachtzichtapparatuur rijdt in ieder geval het eerste voertuig met deze apparatuur, maar kunnen niet alle voertuigen met nachtzicht-apparatuur rijden. Daarnaast beschrijft de bezochte eenheid het kijken door de nachtzichtapparatuur als het 'kijken door een wc-rol' en is er beperkt zicht rondom. Een voertuigcommandant zonder nachtzichtapparatuur stak met hoofd en romp uit het luik van het voertuig en had een tak niet gezien. De tak raakte de militair in het gezicht, met letsel tot gevolg.

3.2.3 Informatiedeling

Communicatie in de lijn

In verschillende SOP's staan beschrijvingen die ingaan op welke partij een andere partij op de hoogte moet stellen in geval van specifieke situaties. In de SOP's staat niet beschreven dat partijen informatie structureel met elkaar moeten delen, en in de praktijk gebeurt dat ook niet. Zo rapporteert de uitgezonden eenheids-commandant/SNR direct aan de DOPS, maar de DOPS zet deze informatie niet structureel door naar de Staf CLAS, de brigade en de VGM-specialist van de Sectie Bedrijfsveiligheid. Ook raadpleegt de uitgezonden eenheid soms de brigade of de Staf CLAS, zonder dat de DOPS hiervan op de hoogte is. De DOPS is dan niet op de hoogte van de adviezen van de brigade of de Staf CLAS aan de uitgezonden eenheid.

Het bovenliggende niveau heeft in de hiërarchische structuur de taak om via bevelen aan het onderliggende niveau duidelijk te communiceren over wat de TVB's zijn met betrekking tot risicomanagement. Dit gebeurt niet of nauwelijks, waardoor voor het onderliggende niveau onduidelijk is wat de TVB's zijn. Het onderliggende niveau geeft bij het bovenliggende niveau ook niet aan dat er onduidelijkheid is over de TVB's, waardoor de onduidelijkheid in stand blijft.

28 Alternatieve werkwijzen die afwijken van voorgeschreven werkwijzen, waarbij onvoldoende de risico's als gevolg van de veranderende werkwijze worden afgewogen en er dus een kans is op ongeïdentificeerde risico's en uiteindelijk inadequate risicobeheersing.

Meldingen en signalen

Ingezette eenheden geven aan dat zij risico's, afwijkingen en voorvallen niet altijd melden. Wanneer zij dat wel doen, blijven meldingen steken op bataljonsniveau in het inzetgebied. Meldingen die het bataljon vanuit het inzetgebied wel doorzet, komen bij de DOPS terecht. Het is niet ingeregeld dat de DOPS de Staf CLAS en de brigade structureel informeert over deze meldingen. Geïnterviewden van de Sectie Bedrijfsveiligheid van de brigade en van de Staf CLAS vertellen dat zij de DOPS meerdere keren verzochten om informatie te delen en te borgen, maar dat ze desondanks de informatiedeling als suboptimaal ervoeren. Zij vonden dat ze informatie die zij van belang achtten, misten of niet tijdig verkregen. Het breder delen van informatie omtrent meldingen en de wijze van afhandeling van meldingen is niet vastgelegd in de beschreven procedures.

De C-LAS heeft besloten om zowel opleidingen als de doorlooptijden in bepaalde rangen te verkorten. Daarmee komt het aanvangsniveau lager te liggen en is de ervaringsopbouw van het personeel van de eenheid beperkter. De eenheid gaf hierover signalen af aan het hiërarchisch hogere niveau. Deze signalen vonden echter geen weg naar de vRAO van de onderzochte inzet.

Evaluatie van risicomanagement door het stelsel

De SG-007 schrijft voor dat het proces van risicomanagement onder leiding van de DOPS gezamenlijk geëvalueerd moet worden met alle betrokken niveaus. In de SOP 3500 *Mission Safety* worden geen TVB's met betrekking tot evaluatie van het risicomanagement voorgeschreven. De evaluatie van het risicomanagement door het stelsel vindt in de praktijk niet plaats. Met het eindrapport evalueren de SNR en de DOPS na afloop van de inzet het doel van de inzet, maar de wijze en effectiviteit van het uitgevoerde risicomanagement is geen aandachtsgebied. Risicomanagement is geen onderdeel van het voorgeschreven format van het eindrapport.[29]

Eindrapport Senior National Representative

De SNR stelt het eindrapport op in opdracht van de Afdeling Evaluatie & Onderzoek van de Defensiestaf. Deze afdeling ondersteunt de CDS bij de evaluatie van een inzet. Dit eindrapport is vooral bedoeld om de inzet te verantwoorden. Tevens stelt de SNR een lijst met observaties (*Lessons Identified*) op die als bijlage in het rapport kan worden opgenomen. De SNR kan in het eindrapport observaties, conclusies (voorgestelde *Lessons Identified*) en aanbevolen verbetermaatregelen opnemen. In de praktijk blijkt dat dit niet of nauwelijks gebeurt, omdat de focus van de evaluatie gericht is op de verantwoording over de al dan niet behaalde doelen van de inzet. De SNR stuurt het eindrapport rechtstreeks naar de DOPS en deelt deze niet met de Staf CLAS en de brigade. De DOPS legde eventueel geleerde lessen voorheen vast in het systeem ALLIS. ALLIS is uitgefaseerd, omdat het niet meer aan de eisen voldeed van de geïntegreerde netwerk architectuur (bekend als MULAN). Beoogd werd dat de DOPS zou overstappen op het bestaande

29 7912-AEVAL-SOP ED-EVALUATIES

NAVO-systeem (NATO *Lessons Learned* Portal). Hierdoor is het echter niet meer mogelijk om gemakkelijk voor of tijdens een inzet lessen te delen.

Ter illustratie:

Tijdens de 16e rotatie van de *enhanced Forward Presence*-inzet konden de 'Kodiaks' (ondersteuningsvoertuigen die zeer zware werkzaamheden onder gevechtsomstandigheden kunnen uitvoeren) om diverse redenen niet worden ingezet. Hierdoor was een optimale training van de eenheid niet mogelijk. Dit is niet terug te vinden in de observatielijst van het eindrapport van de SNR.

3.2.4 Ondersteuning door een VGM-specialist

Zowel in de SG-007 als in de SOP 3500 *Mission Safety* staat dat de DOPS een VGM-specialist in de organisatie van de uitgezonden eenheid opneemt. Tijdens de 16e rotatie van de *enhanced Forward Presence*-inzet gebeurde dit niet. Wel wees de brigade op eigen initiatief een VGM-specialist aan, die vanuit de Sectie Bedrijfsveiligheid de uitgezonden eenheid ondersteunde in de voorbereiding van de inzet en in het inzetgebied. De VGM-specialist kon pas na toestemming van de DOPS naar het inzetgebied afreizen, maar de DOPS gaf deze toestemming pas na enkele maanden. Als redenen hiervoor gaf de DOPS dat de specialist niet in de organisatie van de uitgezonden eenheid was opgenomen en de DOPS voortdurende aanwezigheid van een VGM-specialist niet noodzakelijk achtte. Hoewel de SNR vanuit zijn rol hierin kon interveniëren, deed hij dat niet. De SNR was tijdens deze rotatie tevens eenheidscommandant en stelde vanuit dat perspectief zijn prioriteiten. De Sectie Bedrijfsveiligheid van de brigade ervoer de afwezigheid van een VGM-specialist in de eerste maanden van de inzet als beperkend. Zowel de brigade als de uitgezonden eenheid vonden ondersteuning in de eerste maanden van de inzet wel noodzakelijk, juist omdat de eenheid zelf geen (gekwalificeerde) VGM-specialist had.

4 Conclusies

De IVD onderzocht de inrichting van het risicomanagement bij inzet in het buitenland van CLAS-eenheden. Daarbij keek ze hoe de betrokken partijen, bestaande uit de DOPS van de Defensiestaf, het CLAS en de betreffende CLAS-brigade, waaronder de uit te zenden eenheid valt, het risicomanagement organiseren en inrichten. In paragrafen 4.1 staan de conclusies van de IVD over de inrichting van het risicomanagement door de partijen afzonderlijk, per fase van een inzet. In 4.2 staan de conclusies over de gezamenlijke inrichting van het risicomanagement, onderverdeeld in de vier onderwerpen uit paragraaf 3.2.

4.1 Inrichting van het risicomanagement door afzonderlijke partijen

Voorbereiding

De IVD oordeelt dat de wijze waarop de partijen afzonderlijk het risicomanagement in de voorbereiding van een inzet inrichten grotendeels op orde is. De partijen hebben de belangrijkste processen beschreven en geven ook invulling hieraan. De partijen voeren individueel in de voorbereiding van een inzet op alle niveaus risicomanagement integraal uit. Zij wegen namelijk aandachtsgebieden en veiligheidsdomeinen in samenhang af.

Uitvoering

De Afdeling Bedrijfsveiligheid van de Staf CLAS heeft vrijwel geen rol tijdens de uitvoering van de inzet van CLAS-eenheden, aangezien de DOPS tijdens de uitvoering van een inzet de uitgezonden eenheid direct aanstuurt. Om twee redenen oordeelt de IVD dat dit wel nodig is. Ten eerste omdat, in lijn met eerder IVD onderzoek[30], de Afdeling Bedrijfsveiligheid van de Staf CLAS lessen die voortkomen uit inzetten gemakkelijker, sneller en zonder tussenkomst (en daarmee zonder afhankelijkheid) van andere partijen kan delen met CLAS-eenheden die niet bij de betreffende inzet betrokken zijn. Ten tweede omdat de Afdeling Bedrijfsveiligheid, die bekend is met de CLAS-eenheden, eerder opgedane kennis kan inbrengen tijdens de uitvoering van een inzet.

Evaluatie

De IVD is van oordeel dat evaluatie een cruciaal onderdeel is voor het leren van ervaringen en het verbeteren van risicomanagement. De Staf CLAS en de secties van de brigadestaf evalueren hun rol tijdens inzet niet. Dat heeft voornamelijk te maken met het feit dat – na de gereedstelling – de DOPS de uit te zenden eenheid direct aanstuurt tijdens de uitvoering van een inzet. De Staf CLAS en de brigadestaf hebben in het inzetproces een beperkte rol. De IVD ziet dat er kansen liggen voor het wel evalueren van hun rol tijdens inzet door de Staf CLAS en de brigadestaf, ondanks, en bovendien juist vanwege, de beperkte rol die beide staven hebben in het inzetproces.

30 Het betreft de volgende IVD-onderzoeken: Veilig oefenen (2018), Inzetgereed op missie? (2019), Val van CV90 (2019), Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan (2021) en Sterker reageren op zwakke signalen (2021).

4.2 Inrichting van het risicomanagement door partijen gezamenlijk

Beschrijving taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De IVD is van oordeel dat de beschrijving en de afstemming van TVB's van partijen en functionarissen binnen het stelsel beter moet. Het is niet voor alle partijen duidelijk wat hun TVB's zijn, er bestaat een discrepantie in de TVB's van de SNR en partijen of personen hebben soms conflicterende TVB's. TVB's van de afzonderlijke partijen zijn niet altijd afgeleid van richtlijnen van het bovenliggende niveau.

Bekendheid met het risicomanagement

Niet alle betrokken partijen zijn op de hoogte van de SOP's die voor hen gelden. Ook hebben de partijen een andere beleving van het *three lines of defence*-model, vullen ze het model anders in en weten ze niet wie welke bijdrage moet leveren aan of verantwoordelijk is voor producten ten behoeve van risicomanagement (zoals een vRAO). Verder hebben niet alle partijen de kennis en vaardigheden om met de voorgeschreven en gehanteerde methodieken voor risicomanagement te werken. De IVD is van oordeel dat de partijen binnen het stelsel gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen om beter bekend te zijn met het risicomanagement bij inzet.

Informatiedeling

Partijen delen niet structureel informatie met elkaar. Bovendien zijn de brigade en de Afdeling Bedrijfsveiligheid weliswaar betrokken bij de voorbereiding van een inzet, maar niet bij de uitvoering. Hierdoor verkrijgen zij nauwelijks informatie tijdens de uitvoering van een inzet, ook niet over risicomanagement. De IVD concludeert dat informatiedeling binnen het stelsel cruciaal is voor goed risicomanagement bij inzet.

4.3 Overkoepelende conclusie

De inrichting van het risicomanagement door partijen gezamenlijk kent tekortkomingen. Deze liggen op het vlak van gezamenlijke risicobeheersing, informatiedeling en evaluatie. Dit is in lijn met in eerdere onderzoeken geconstateerde tekortkomingen. Goed risicomanagement bij inzet vergt een samenspel (samenwerking, afstemming en coördinatie) tussen de betrokken partijen onder aansturing en regie van de bovenste partij in de hiërarchische structuur (in dit geval de CDS). Hierbij draagt iedere betrokken partij bij aan het gezamenlijke risicomanagement.

→ Pantserhouwitser (PzH) 2000NL in actie

5 Aanbevelingen

Op 22 oktober 2025 organiseerde de IVD een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de JFC/MS, de Afdeling Bedrijfsveiligheid van de Staf CLAS en de Sectie Bedrijfsveiligheid van 43 Gemechaniseerde Brigade om de eerste drie hoofdstukken uit het onderzoek te bespreken. Daarbij kwamen aan de orde welke bevindingen deze partijen herkennen, welke verbeteracties zij reeds hebben ingezet en welke verbeteracties zij nog nodig achten. De vertegenwoordigers herkenden vrijwel alle bevindingen. De verbeteracties die zij reeds hebben ingezet, zijn voornamelijk gericht op het eigen organisatieonderdeel en nog niet op de gezamenlijke zorg voor risicomanagement bij inzet. In paragraaf 5.1 staan de reeds ingezette verbeteracties opgesomd. In paragraaf 5.2 staan de aanbevelingen van de IVD tot verdere verbetering van de inrichting van risicomanagement bij inzet, met eventuele toelichting daarop. De argumenten voor deze aanbevelingen heeft de IVD eveneens tijdens de bijeenkomst besproken met de vertegenwoordigers van de partijen en worden door hen onderschreven.

5.1 Reeds ingezette verbeteracties

JFC/MS

Met de overgang van de DOPS naar het JFC worden meer verantwoordelijkheden voor risicomanagement gemandateerd aan de OPCO's. Het JFC focust zich daarmee op het coördineren, controleren en monitoren. Dat betekent bijvoorbeeld dat het JFC:

- controleert of de Staf CLAS ervoor heeft gezorgd dat de voorwaarden voor VGM zijn ingevuld (zoals de beschikbaarheid van een VGM-specialist, gealloceerd in de organisatietabel);
- periodiek de SNR (als toezichthouder) en de commandant van de eenheid bevraagt hoe de risicobeheersing in het inzetgebied verloopt tijdens inzet;
- partijen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid bij inzet en op die manier bijstuurt;
- via een *Lessons Learned*-functionaris (van JFC/MS) controleert of de risicobeheersing effectief is;
- voorvallen beter bijhoudt, onder andere om te kijken of de opgestelde beheersmaatregelen genomen zijn en barrières ter voorkoming van ongewenste situaties en gebeurtenissen op hun plaats zijn/waren. Dit heeft als bijkomend voordeel dat informatie over voorvallen gedeeld kan worden met andere bij inzet betrokken partijen en gebruikt kan worden in de evaluatie van risicomanagement over langere periodes.

Daarnaast verwacht het JFC dat risicomanagement verbetert door de invoering van Integraal Risicomanagement, omdat Integraal Risicomanagement volgens het JFC intuïtiever is dan werken met een vRAO. Zo werkt de tooling van Integraal Risicomanagement volgens het JFC beter en verwacht het JFC dat met Integraal Risicomanagement duidelijker wordt wie het restrisico moet accepteren.

Staf CLAS – Afdeling Bedrijfsveiligheid

De Staf CLAS is gestart met het (beter) afstemmen van de TVB's per afdeling. Daarmee zorgt de Staf CLAS ervoor dat de afdelingen bekend zijn met hun eigen TVB's en die van de andere afdelingen. Staf CLAS is in 2025 gestart in een werkorganisatie met een G-Structuur. Bij de ontwikkeling is het ook van belang om, aanvullend op bestaande voorschriften een SOP te ontwikkelen die aansluit bij de werkwijze van JFC en door de onderliggende niveaus als basis gebruikt kan worden voor hun SOP.

Daarnaast gaat Staf CLAS cruciale, principale keuzes en bijbehorende beweegredenen bij besluitvorming, alsook de daarbij behorende potentiële risico's en kansen documenteren. Daarmee wordt direct input geleverd voor de *Course of Action* van de inzet, de bijbehorende risicoanalyse en de vRAO.

De IVD moedigt de partijen aan de reeds ingezette verbeteracties verder uit te werken. Tijdens de bijeenkomst sprak de IVD met de partijen tevens over andere acties die zowel het JFC/MS, de Staf CLAS Afdeling Bedrijfsveiligheid, 43 Gemechaniseerde Brigade Sectie Bedrijfsveiligheid als de IVD nodig achten voor verdere verbetering van risicomanagement bij inzet. Deze hebben voornamelijk betrekking op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor risicomanagement bij inzet.

5.2 Aanbevelingen

Met onderstaande aanbevelingen beoogt de IVD het risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's tijdens inzet van CLAS-eenheden in het buitenland te verbeteren. De aanbevelingen zijn primair gericht aan de Commandant NLD JFC. De IVD pleit echter ook voor actieve bijdragen aan gezamenlijk risicomanagement en verbetering daartoe van de andere betrokken partijen in het stelsel (in dit geval CLAS-partijen) en voor het verbreden van de aanbevelingen naar andere OPCO's. Met deze aanbevelingen wordt het individuele risicomanagement van elke partij binnen het stelsel behouden en wordt de gezamenlijke beheersing, transparantie en continue verbetering van veiligheid tijdens een inzet substantieel versterkt.

De IVD beveelt de Commandant NLD JFC het volgende aan:

1. Verbeter en formaliseer de samenwerking met de Staf CLAS en de CLAS-eenheden van brigadeniveau en de gezamenlijke inrichting van het risicomanagement bij inzet.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- het gezamenlijk en integraal doorlopen van het proces van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van inzet, inclusief het benoemen van mijlpalen en kritische momenten met bijbehorende afstemming tussen het JFC, de Staf CLAS en de brigadestaf;
- het verschaffen van duidelijkheid over de rollen en TVB's van de partijen in het inzetproces conform het *Three Lines Model*;
- de wijze van controle door het bovenliggende niveau op het onderliggende niveau;
- welke informatie wanneer en met wie gedeeld moet worden;
- de wijze en frequentie van gezamenlijke afstemming en evaluatie, zoals een vaste overleg- en afsprakencyclus;
- het opstellen van SOP's door alle partijen, afgestemd en in lijn met de SOP's van het naast hogere niveau.

Met betrekking tot deze aanbeveling moet rekening worden gehouden met de nieuwe werkwijze van het JFC, waarbij het JFC de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van risicomanagement grotendeels mandateert aan de OPCO's. Dit vraagt om verdere uitwerking van een generieke aanpak voor inzet en om maatwerk voor iedere afzonderlijke inzet.

2. Verbeter de systematische informatiedeling om de kennis- en leeromgeving binnen het stelsel van partijen verantwoordelijk voor risicomanagement te versterken

Aandachtspunten met betrekking tot informatiedeling zijn:

- een gedeelde, beveiligde, centrale, digitale opslagplaats (met inachtneming van bestaande informatiesystemen, zoals *SharePoint*), waarin alle SOP-versies, risicoanalyses, evaluatierapporten en *Lessons Identified* toegankelijk zijn voor alle relevante betrokken partijen. Dit zijn ook partijen die bij slechts (een deel van) een enkele fase betrokken zijn;
- de organisatie van periodieke leer- en feedbacksessies voor OPCO's (en breder binnen Defensie), waarin bijvoorbeeld casestudies worden besproken. Zo kan opgedane kennis systematisch geïntegreerd worden in toekomstige processen binnen Integraal Risicomanagement.

Aandachtspunten met betrekking tot SOP's zijn:

- de procedures voor het delen van voorval- en afwijkingsmeldingen;
- het registeren van *Lessons Identified* en de tijdige verspreiding daarvan naar alle relevante betrokken partijen;
- het vastleggen wie welke informatie wanneer moet delen met wie en via welk kanaal;
- het vastleggen wie wat doet per stap binnen het proces dat bij inzet doorlopen wordt (zoals de stappen van de *plan-do-check-act*-cyclus);
- het ervoor zorgdragen dat signalen vanuit de eenheden in het inzetgebied tijdig worden meegenomen en beheerst binnen Integraal Risicomanagement.

3. Standaardiseer evaluatiemomenten en -methoden

Aandachtspunten hierbij zijn:

- het opnemen van periodieke evaluatiemomenten bij de inrichting van risicomanagement, alsook het evalueren van bestaande evaluatiemethoden en het vaststellen van een voorkeursmethode;
- het evalueren van de inrichting van risicomanagement bij grote veranderingen, voorvallen en afwijkingen.
- het opnemen van risicomanagement in het eindrapport van de SNR, met daarbij aandacht voor kwantitatieve risico-indicatoren en kwalitatieve *Lessons Learned*;
- een terugkoppeling geven aan de partijen binnen het stelsel die verantwoordelijk zijn voor risicomanagement bij inzet.

Bijlagen

Bijlage A

Onderzoeks-verantwoording

Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe richt Defensie het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?

Ter ondersteuning van de hoofdvraag zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Welke partijen zijn verantwoordelijk voor het risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?
2. Wat is de voorgeschreven inrichting van risicomanagement ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het?
3. Hoe richten de verantwoordelijke partijen elk individueel het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?
4. Hoe richten de verantwoordelijke partijen gezamenlijk (in een stelsel) het risicomanagement in ten behoeve van de beheersing van veiligheidsrisico's voor CLAS-eenheden tijdens inzet in het buitenland?

Tot inzet worden in dit onderzoek de fases van voorbereiding, uitvoering en evaluatie gerekend.

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op het risicomanagement tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van inzet van CLAS-eenheden in het buitenland.
De volgende partijen, die verantwoordelijk zijn voor het risicomanagement bij de onderzochte inzet, werden betrokken in het onderzoek: de DOPS, Staf CLAS, 43 Gemechaniseerde Brigade en de uitgezonden eenheid.

Het onderzoek richtte zich op de volgende aspecten:

- de voorbereiding van een inzet in het algemeen;
- de voorbereiding van de inzet bij *enhanced Forward Presence*;
- de uitvoering van een inzet in het algemeen;
- de uitvoering van de inzet bij *enhanced Forward Presence*;
- de evaluatie van een inzet in het algemeen;
- de evaluatie van de inzet bij *enhanced Forward Presence*.

Referentiekader

Het begrip risicomanagement, dat centraal staat in dit onderzoek, is uitgewerkt aan de hand van de geldende voorschriften en aanwijzingen voor inzet in het buitenland. Daarbij is risicomanagement gedefinieerd als het gecoördineerde en gestructureerde proces van risico's inventariseren, evalueren en maatregelen nemen (risicobeheersing) om de fysieke veiligheid van het militaire personeel in het buitenland zoveel mogelijk te beheersen. Centrale elementen in dit risicomanagementproces zijn het identificeren van risico's en het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van veiligheidsbeleid. Voor het ontwikkelen van een referentiekader ten behoeve van de analyse werd gebruik gemaakt van de volgende interne defensievoorschriften en IVD-voorschriften:

- basisbeginselen van integraal risicomanagement (2023);
- beleidskaart IRM (2021);
- CDS Aanwijzing A-130 (2) risicomanagement met betrekking tot arbeids- en leefomstandigheden bij operatie[31] (2005);
- de randvoorwaarden voor risicomanagement (zie Bijlage E);
- Aanwijzing SG-007 VGM bij Defensie[32] (2019);
- Aanwijzing SG-005 Melden voorvallen[33] (2023);
- Aanwijzing CDS-300 Inzet[34] (2017 en 2025);
- Aanwijzing CDS A-700 (/1) Gereedstelling (Individuele militairen) [35] (2021).

Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de onderzoekers de centrale hoofdvraag van het onderzoek hebben beantwoord.

Gegevensverzameling

De IVD verzamelde de gegevens over de elementen van risicomanagement door:

- **documentenonderzoek:**
  - eerdere onderzoeken van de IVD[36], de Algemene Rekenkamer, het The Hague Centre for Strategic Studies en de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie[37] naar inzet van Defensie;
  - documentatie over risicomanagement bij de voorbereiding en uitvoering van een inzet door Defensie;
- **interviews met functionarissen van de betrokken partijen;**
- **locatiebezoeken en observaties.**

31 BS portaal (SWR), Integraal Risicomanagement, beleidskaart IRM, CDS A-130.
32 Aanwijzing SG-007, VGM bij Defensie.
33 Aanwijzing SG-005, Melden voorvallen.
34 Aanwijzing CDS-300, Inzet.
35 Aanwijzing CDS -700(/1), Gereedstelling, individuele militairen.
36 Het betreft de volgende IVD-onderzoeken: Veilig oefenen (2018), Inzetgereed op missie? (2019), Val van CV90 (2019), Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan (2021) en Sterker reageren op zwakke signalen (2021).
37 Het betreft de volgende onderzoeken: AR: VN-missie Mali (2018); HCSS: Evaluatie EMASoH (2021); IOB: NL C130 bijdrage MINUSMA (2023) en Resolute Support Afghanistan (2023).

Na een oriëntatie bij de DOPS in het eerste kwartaal van 2024 besloot de IVD in dit onderzoek de *enhanced Forward Presence*-inzet[38] in Litouwen te beschouwen. In het bijzonder ging het om een internationale *battle group* gelegerd in Rukla, onder leiding van Duitsland en Nederland. Tweemaal per jaar vindt er een rotatie plaats. De Nederlandse bijdrage bestaat uit een compagnie+[39]. De activiteiten van de internationale brigade betreffen het oefenen en het bijhouden van individuele vaardigheden om de paraatheid en gereedheid te verhogen. Rond de zomer van 2024 ging de 16e rotatie naar Litouwen. Het onderzoek richtte zich op het risicomanagement, zowel in de voorbereiding, de uitvoering als bij de evaluatie van de inzet. Dit gebeurde in twee fasen:

- documentenstudie: het verzamelen en bestuderen van documentatie en registraties, aangevuld met interviews;
- een reality check: observatie ter plaatse in Litouwen.

Analyse en oordeelsvorming

De IVD bracht de inrichting van het risicomanagement in kaart door documenten, registraties, observaties en interviews te analyseren. Verder toetste de IVD de verkregen informatie aan de randvoorwaarden voor risicomanagement (Bijlage E).

Wederhoor

De IVD legde de interviews ter verificatie voor aan de geïnterviewden. Dit gebeurde met wederhoor op de interviewverslagen. De conceptrapportage (inclusief conclusies, maar exclusief aanbevelingen) werd voor wederhoor op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de onderzochte organisatieonderdelen.

38 Tegenwoordig MN BG LTU, Litouwen.
39 Een compagnie+ bestaat uit een reguliere compagnie aangevuld met o.a. logistieke eenheden.

Bijlage B

Afkortingen

CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
C-LAS	Commandant Landstrijdkrachten
DOPS	Directie Operaties
DT&O	Directie Training & Operaties
IVD	Inspectie Veiligheid Defensie
JFC	Joint Force Command
LI	*Lessons Identified*
LL	*Lessons Learned*
mRAO	missie Risico Analyse Operationeel
MS	*Mission Safety*
MULAN	Meer Uitgebreid Local Area Network
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OPCO	Operationeel Commando
OPP	Operationeel Planningsproces
RI&E	Risico-inventarisatie en Evaluatie
SG	Secretaris-Generaal
SNR	Senior National Representative
SOP	Standard Operating Procedure
TVB	Taak, Verantwoordelijkheid en Bevoegdheid
VGM	Veiligheid, Gezondheid en Milieu
vRAO	verbeterde Risico Analyse Operationeel

→ Landmachtmilitair in gevecht in een bebouwde omgeving

Bijlage C

Definities

De definities bij onderstaande begrippen staan geschreven in het Corporate Begrippenkader Defensie[40], tenzij anders aangegeven met een verwijzing in een voetnoot. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een begrip niet in het Corporate Begrippenkader Defensie voorkomt.

- **Integraal (werken):**
  - Integraal betekent voltallig of geheel.[41] Veelal wordt met integraal gedoeld op samenhangend, in de contexten waarin Defensie opereert.
  - In de praktijk betekent integraal werken dat verschillende partijen samenwerken met elkaar en hun processen, werkwijzen en expertises op elkaar afstemmen, zodat er samenhang in de werkwijze ontstaat.
- **(Militaire) inzet:**
  - Inzet is elke vorm van optreden van een eenheid of individu in het kader van de hoofdtaken van Defensie.
  - Onder militaire inzet wordt verstaan het uitvoeren van door de CDS aangestuurde opdrachten, gebaseerd op operationele militaire taken die vallen onder de grondwettelijke taak van de krijgsmacht of uitgevoerd worden op verzoek en ter ondersteuning van civiele autoriteiten op grond van wet- en regelgeving en internationale verdragen.[42]
  - Inzet ter uitvoering van de grondwettelijke taak van de krijgsmacht wordt uitgevoerd in de vorm van een operatie of missie. Een militaire operatie is primair gericht op de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Een militaire missie is primair gericht op de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk.
- ***Mission Safety*:**
  - Een onderdeel van veiligheid gericht op (het gebruik van) faciliteiten, voorzieningen, middelen en materiaal, die ter beschikking zijn gesteld aan militaire inzet (met inbegrip van sociale en externe veiligheid).[43]
- **mRAO:**
  - Een mRAO bevat een overzicht van risico's en mitigerende maatregelen tijdens de planningsfase van een inzet.[44]

40 https://arisconnect.mindef.nl/#default/glossary/~AYBbInRlcm1HbG9zc2FyeSJd; geraadpleegd op 5 november 2025
41 https://www.vandale.nl/pages/gratis-woordenboek/integraal; geraadpleegd op 5 november 2025.
42 Bron: A-CDS-300. Onder inzet vallen niet de activiteiten specifiek gericht op Internationale Militaire Samenwerking. Deze activiteiten worden aangestuurd door D-IMS en uitgevoerd door de OPCO's. Besluitvorming over inzet van de KMar ter ondersteuning van de politie op grond van de Politiewet 2012, art 57 is voorbehouden aan de SG en valt buiten de begripsomschrijving.
43 Bron: SOP 3500 *Mission Safety*.
44 Bron: Risico Analyse Operationeel (RAO) – Stappenplan en uitleg bij het correct invullen van een RAO.

- **Risico:**
  - Een risico is de kans dat zich een ongewenste gebeurtenis voordoet en de gevolgen hiervan voor de projectrealisatie als de gebeurtenis zich voordoet.
  - In de Aanwijzing SG-007 wordt risico gedefinieerd als een gevaar dat zich door een scenario kan manifesteren met een ongewenst effect op de mens, de middelen en de omgeving en daarmee op de organisatie en op haar doelstellingen. Een risico wordt vaak uitgedrukt als een combinatie van de gevolgen van een gebeurtenis (ernst van effect, met inbegrip van wijzigingen in omstandigheden) en de bijbehorende waarschijnlijkheid (frequentie) dat de gebeurtenis zich voordoet. Risico's kunnen betrekking hebben op verschillende niveaus en processen.[45]
- **Risicomanagement:**
  - Risicomanagement omvat het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het beheersen van risico's binnen aanvaardbare grenzen.
  - In de Aanwijzing SG-007 wordt risicomanagement gedefinieerd als het gecoördineerde proces van risico's inventariseren, evalueren en maatregelen nemen om gestructureerd en systematisch te komen tot besluiten. Opbrengsten en '(faal)kosten' worden afgewogen op basis van geïdentificeerde en beoordeelde risico's om te komen tot een acceptabel risiconiveau, inclusief het monitoren van de risicobeheersing en de communicatie daarover. Elementen voor risicomanagement zijn: voldoende communicatie over risico's, mensen en middelen; veiligheidsbewustzijn; documentatie van taken voor risicobeheersing en monitoring en leren. Risicomanagement (risicobeheersing en management van de elementen hiervoor) is breder dan risicobeheersing (maatregelen om risico's te beheersen).[46]
- **Safety:**
  - De mate van afwezigheid, beheersing van en/of bescherming tegen gevaren en daaraan verbonden gebeurtenissen die (in)direct kunnen leiden tot verlies van, schade aan en/of ongewenste gezondheidseffecten op personeel, materieel en/of omgeving.[47]
- **vRAO:**
  - Bevat een actueel overzicht van risico's en mitigerende maatregelen. Het document wordt voorafgaande aan de missie opgesteld en tijdens de missie bijgewerkt, waarbij risico's en mitigerende maatregelen steeds opnieuw worden beoordeeld en eventueel nieuwe risico's worden toegevoegd.[48]

45 Bron: Aanwijzing SG-007.
46 Bron: Aanwijzing SG-007.
47 Bron: SOP 3500 *Mission Safety*.
48 Bron: Risico Analyse Operationeel (RAO) – Stappenplan en uitleg bij het correct invullen van een RAO.

Bijlage D

Inzetproces Commando Landstrijdkrachten ten tijde van het onderzoek

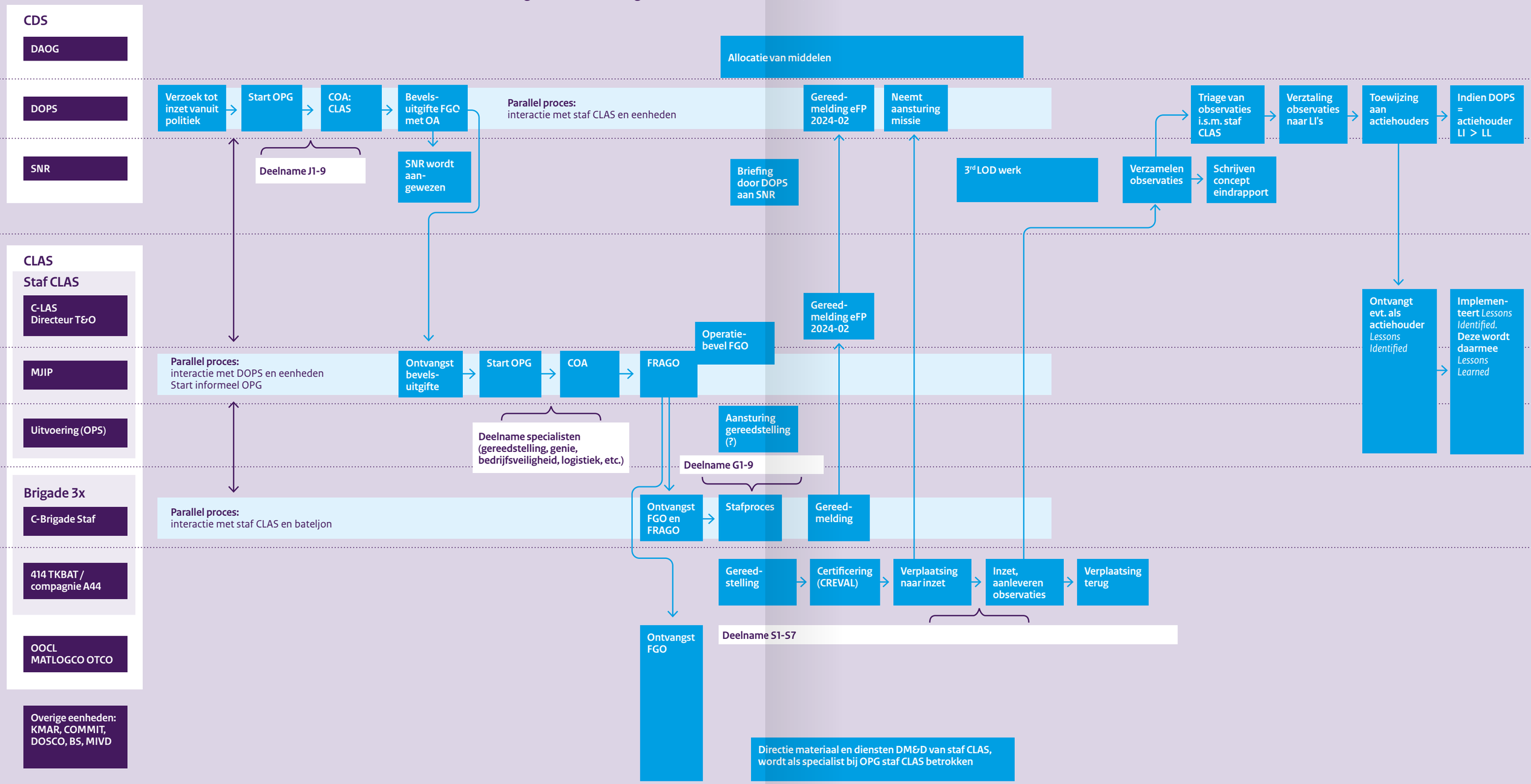
Legenda

OPG	Operationeel Planning Group
COA	Course of Action
FGO	Formering en Gereedstelling Order
LI	Lesson identified
LL	Lesson Learned
OA	Operatie Aanwijzing
FE	Formerende Eenheid
J	Joint (DOPS niveau)
G	Ground (Brigadeniveau)
S	Staff (Bataljonsniveau)
RIP	Relief in Place
CREVAL	Combat Readiness Evaluation
FRAGO	Fragmentary Order
TKBAT	Tankbataljon
SNR	Senior National Representative
CC	Compagniescommandant
Plv-CC	plaatsvervangend
SMO	Sergeant-Majoor Opleidingen
SMOD	Sergeant-Majoor Onderhouds Diagnosticus
TLSA	Temporary Logistic Support

Secties

J/G/S1	Personeel
J/G/S2	Inlichtingen en Veiligheid
J/G/S3	Operaties
J/G/S4	Logistiek
J/G/S5	Plannen
J/G/S6	Communicatie- en Informatiesystemen
J7	Mission Safety & Lessons Learned
J8	Financien
J9	Civiel-Militaire samenwerking
JMED	gezondheidszorg

Proces voorbereiding voor en uitvoering en evaluatie van inzet CLAS, rotatie 2024-2 Enhanced Forward Presence Litouwen



Bijlage E

Randvoorwaarden risicomanagement

Onderstaande randvoorwaarden en de goede werking die daarvan moet uitgaan, sluiten aan op de tekortkomingen uit de eerdere onderzoeken.

Beschrijving van risicomanagement

Goed risicomanagement draagt bij aan het succesvol volbrengen van een inzet. De IVD verwacht van de betrokken partijen dat:

- het proces om tot goed risicomanagement te komen vastgelegd is;
- er een beschrijving is van het samenspel van de partijen in het risicomanagement;
- bij een stelsel met verschillende niveaus het hiërarchisch hogere niveau eisen stelt aan het lager liggende niveau en bewaakt of het lager liggende niveau conform de gestelde eisen werkt.

Risicomanagement

De IVD verwacht voor elke fase van het inzetproces een realistisch en praktisch toepasbaar veiligheidsbeleid, een aantoonbare veiligheidsaanpak, en dus een goede beschrijving en waarborging van het risicomanagement tijdens alle fases van een inzet:

- Voorbereiding: de betrokken partijen beschrijven de veiligheidsrisico's en de wijze waarop de veiligheidsrisico's kunnen worden beheerst. Ook bepalen ze welke restrisico's worden geaccepteerd en op welk niveau.
- Uitvoering: de betrokken partijen zorgen ervoor dat de geïdentificeerde risico's systematisch worden beheerst door uitvoering te geven aan de beheersmaatregelen, door maatregelen continu te actualiseren en door risicoanalyses te doen naar aanleiding van nieuwe veiligheidsrisico's en veranderingen. Dit doen de partijen onder andere door activiteiten duidelijk en actief centraal te coördineren, om de veiligheid te vergroten.
- Evaluatie: voor een optimale beheersing van veiligheidsrisico's is binnen de organisatie een veilige leeromgeving nodig. Een veilige leeromgeving houdt in dat de organisatie effectief leert van hoe een inzet vooraf is bedacht in vergelijking met de uitvoering van de inzet, ook wanneer er zich voorvallen en onveilige situaties voordoen. Een veilige leeromgeving houdt ook in dat geëvalueerd wordt of de risicobeheersing, waarbij beoordeling van veranderende uitgangspunten, nieuw geïdentificeerde veiligheidsrisico's en getroffen maatregelen, effectief was.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen

Een goede beschrijving van risicomanagement benoemt de specifieke functionarissen binnen een stelsel die een rol hebben en wat hun TVB's zijn. De IVD verwacht dat:

- de betrokken partijen zorgen voor de randvoorwaarden waarbinnen medewerkers veilig kunnen werken en daarbij ook andere belangen integraal af te wegen om te komen tot een acceptabel risiconiveau;
- de betrokken partijen zorgen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van het gewenste veiligheidsniveau;
- de betrokken partijen zorgen voorduidelijke communicatie over de algemene werkwijze, de wijze van toetsing en de procedures bij afwijkingen.

Bekendheid met en uitvoering van risicomanagement

Om te zorgen dat het risicomanagement wordt uitgevoerd zoals beschreven, moet de bovenliggende partij ervoor zorgen dat de onderliggende partij(en) ermee bekend is/zijn. Zo verwacht de IVD dat:

- de DOPS/het JFC ervoor zorgt dat de OPCO's bekend zijn met de wijze van risicomanagement bij inzet;
- binnen een partij de bovenliggende afdeling ervoor zorgt dat de onderliggende afdeling bekend is met het risicomanagement. Daarbij moet de bovenliggende partij duidelijkheid verschaffen over wat wanneer verwacht wordt;
- op het niveau van functionarissen de bovenliggende functionaris (bijvoorbeeld de eenheidscommandant) ervoor zorgt dat de onderliggende functionarissen (bijvoorbeeld de ondercommandanten) bekend zijn met het risicomanagement en hun TVB's;
- indien het risicomanagement een samenspel van meerdere partijen vergt, de partijen elkaars TVB's en verwachtingen kennen en afstemmen, en elkaar weten te vinden en kritisch benaderen als afspraken niet worden nagekomen.

Methodiek voor beheersing van veiligheidsrisico's

Om valide en betrouwbaar veiligheidsrisico's te beheersen verwacht de IVD dat:

- alle partijen met een goede methodiek werken om veiligheidsrisico's te inventariseren, evalueren en mitigeren;
- het proces van risico-inventarisaties – vaststellen welke risico's dienen te worden beheerst en welke risico's het uitvoeren van werk onaanvaardbaar maken – wordt vastgelegd;
- de partijen een methodiek hanteren die aantoonbaar, navolgbaar, volledig, betrouwbaar, gebruiksvriendelijk en uitvoerbaar is;
- resultaten van risicoanalyse werk- en hanteerbaar zijn voor alle lagen van de organisatie.

Integraliteit en afstemming

Bij inzet moeten meerdere partijen op verschillende niveaus samenwerken om tot goed risicomanagement te komen. Dat gaat samen met complexiteit, onderlinge afhankelijkheid en processen die parallel lopen. Goed risicomanagement vergt dan coördinatie en intensieve afstemming tussen de partijen. De IVD verwacht van de partijen dat:

- ze risicomanagement integraal uitvoeren, waarbij meerdere relevante afdelingen, secties, kennishouders en specialisten betrokken worden;
- ze, in lijn met de integrale manier van werken, zorgdragen voor de vereiste afstemming en samenwerking;
- de vereiste coördinatie en afstemming voor iedere partij duidelijk beschreven is en dat de partijen uitvoering geven aan deze beschrijving;
- ze zorgdragen voor de randvoorwaarden waarbinnen medewerkers veilig kunnen werken en dat ze andere belangen in relatie tot veiligheid integraal afwegen om te komen tot een acceptabel risiconiveau;
- ze, waar noodzakelijk, duidelijk en actief centraal activiteiten coördineren die bijdragen aan het risicomanagement en uiteindelijk aan de verhoging van de veiligheid;
- ze het risicomanagement gezamenlijk tussentijds en na afronding van de inzet evalueren.

Bijlage F

Commentaar betrokken partijen

Een conceptversie van dit rapport is aan de betrokken partijen voorgelegd voor de verificatie van feiten en het wegnemen van onduidelijkheden. Al deze partijen hebben gereageerd op de conceptversie van het rapport.

De inspectie heeft de binnengekomen reacties verwerkt door correcties van feitelijke onjuistheden over te nemen. De desbetreffende tekstdelen heeft de inspectie in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.

Als de inspectie reacties niet heeft overgenomen, licht zij haar afwegingen toe. Deze reacties en de toelichting daarop zijn opgenomen in een tabel die is te vinden op de website van de inspectie (www.ivd.nl).

→ Leopard tank in waarneming

Colofon

Inspectie Veiligheid Defensie

Locatie
Koningskade 4
2596 AA Den Haag

Postadres
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
MPC 58B

202600368