



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

HDBV
D-M&B
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

**Auditdienst Rijk
Clusters Defensie**

Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 4 september 2015
Betreft Rapport Werking VMS bij BACK-spelers binnen BS

Ons kenmerk
ADR/2015/1197

Bijlagen
1

Bijgaand bied ik u het rapport "Werking VMS bij BACK-spelers binnen BS" aan.

Het onderzoek is op uw verzoek uitgevoerd als vervolg op een eerder uitgevoerd ADR onderzoek naar de werking van het Veiligheidsmanagementsysteem (VMS Def) bij de defensieonderdelen.

Wij hebben vastgesteld dat het VMS Def bij de BACK-spelers nog niet dusdanig is geïmplementeerd dat de benodigde randvoorwaarden en condities aanwezig zijn teneinde een veilige (operationele) taakuitvoering door de defensieonderdelen te waarborgen.

Voor een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen verwijs ik u korthedshalve naar de samenvatting op bladzijde 3 en 4. Meer gedetailleerde informatie treft u aan in de hoofdstukken 3 en 4 van het rapport.

Voor vragen en verder informatie ben ik gaarne bereid een nadere toelichting te geven.


CLUSTERMANAGER STRATEGISCHE AUDITS EN TRANSISITIES

Kolonel



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Werking VMS bij BACK-spelers binnen BS

Colofon

Titel	Werking VMS bij de BACK-spelers binnen de BS
Status	Definitief
Uitgebracht aan	HDBV
Versie	1.0
Datum	4 september 2015
Kenmerk	ADR/2015/1197

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

10 februari 2022

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Leeswijzer	5
2 Opdracht	6
2.1 Doelstelling	6
2.2 Aanpak	6
2.3 Object van onderzoek	7
2.4 Reikwijdte	7
2.5 Rapportage	7
3 Bevindingen	9
3.1 PLAN-Do-Check Act	10
3.2 Plan-DO-Check-Act	13
3.3 Plan-Do-CHECK-Act	17
3.4 Plan-Do-Check-ACT	21
4 Beantwoording onderzoeksvragen	22
5 Ondertekening	25
Bijlage 1 Geïnterviewde functionarissen	26
Bijlage 2 Geraadpleegde documenten	27
Bijlage 3 Governance Veiligheid	27

Samenvatting

In de tweede helft van 2014 heeft de Audit Dienst Rijk (ADR) in opdracht van de Hoofd Directie Bedrijfsvoering (HDBV) een audit uitgevoerd naar de werking van het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie (VMS Def) bij de defensieonderdelen. Door de bevindingen van het ADR rapport 'Audit VMS Def'¹ en de huidige politieke aandacht voor veiligheid, heeft HDBV bij de ADR de behoefte kenbaar gemaakt om een vervolgaudit uit te voeren. Doel van de vervolgaudit is om de werking van veiligheidsmanagement bij de BACK-spelers binnen de Bestuursstaf (BS) te beoordelen. Hierbij staat BACK voor **B**eleid, **A**llocatie, **C**ontrol en **K**aderstelling.

Wij hebben vastgesteld dat het VMS Def bij de BACK-spelers nog niet dusdanig is geïmplementeerd dat de benodigde randvoorwaarden en condities aanwezig zijn teneinde een veilige (operationele) taakuitvoering door de defensieonderdelen te waarborgen.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- a) Door de reorganisatie van de BS ervaart de veiligheidsorganisatie de huidige capaciteit zowel kwalitatief als kwantitatief als ontoereikend om het volledige takenpakket op het gebied van veiligheid uit te kunnen voeren;
- b) Bereikte veiligheidsdoelstellingen/-resultaten worden niet of beperkt gemeten. Trendanalyses (ook op het gebied van voorvallen) worden binnen de BS niet uitgevoerd en geëvalueerd waardoor de kwaliteit (juistheid, volledigheid en tijdigheid) van de managementinformatievoorziening niet optimaal is;
- c) Door gebrek aan inzicht op BS niveau in integrale defensiebrede veiligheidsrisico's is het niet mogelijk om op risico's te anticiperen en evt. beheersmaatregelen te treffen. Voorkomende problemen met evt. (politiek)afbreukrisico worden achteraf en incident gedreven opgelost, eventueel met behulp van task forces.
- d) Het niveau van veiligheidsbewustzijn ligt bij de ene krijgsmachtdeel hoger dan bij een andere. Veiligheidsbewustzijn is onvoldoende geborgd in opleidingen voor veiligheidsspecialisten en defensiemedewerkers;
- e) CDS ziet beperkt op toe dat de RAO (Risicoanalyse bij Operationele Aangelegenheden) bij inzet en training door deskundigen op het gebied van veiligheid, gezondheid & milieu (VGM) wordt uitgevoerd en geactualiseerd;
- f) De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en evaluatie van de trendanalyses is niet belegd. Hierdoor werkt de leerfunctie van Defensie niet optimaal

¹ ADR rapport 'Audit VMS Def', nummer ADR/2015/92

waardoor het verbeterproces niet goed verloopt en de BS in de reactieve modus blijft i.p.v. proactief te zijn.

HDBV/DM&B is reeds gestart met het oppakken van een aantal knelpunten op het gebied van veiligheid. Hiertoe is opgesteld het actieplan "Inrichten en Onderhouden Bedrijfsveiligheidshuis Defensie" en het plan van aanpak HDBV/M&B 2015 Veiligheidsmanagement.

Wij adviseren de onderstaande verbetermaatregelen te treffen teneinde de werking van het veiligheidsmanagementsysteem binnen de BS te verbeteren:

- a) Bij de evaluatie van de reorganisatie van de BS op het gebied van veiligheid, expliciet aandacht geven aan de duidelijke belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en/of de daarvoor beschikbare capaciteit voldoende is;
- b) Zorg dragen voor de ontwikkeling van beleid, doel- en taakstellingen en van KSF'n/PI'n op het gebied van veiligheid waaraan de gerealiseerde doelstellingen dienen te worden getoetst. Alsmede de uitvoering en evaluatie van trendanalyses (ook van voorvallen). En o.a. op basis daarvan het opstellen van een directiebeoordeling op BS niveau. Daarnaast, het realiseren van kwaliteitsborging, specifiek gericht op het houden van toezicht op veiligheid, door het intensiveren van contacten tussen de expertisecentrum DGO/CEAG en HDBV/DM&B;
- c) Het uitvoeren van integrale defensiebrede risicoanalyses van de gehele veiligheidsketen;
- d) Een impuls geven aan VMS opleidingen (specialisten) en veiligheid binnen opleidingen en reguliere opleidingen (gebruikers). En het vergroten van het lijntoezicht op dit gebied;
- e) Toe zien op de uitvoering en het actueel houden van de RAO bij inzet en training door deskundig personeel;
- f) Duidelijke afspraken maken wie van de BACK-spelers verantwoordelijk is voor de uitvoering en evaluatie van de bovengenoemde trendanalyses.

Voor een volledig overzicht van de benoemde risico's en maatregelen wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de tweede helft van 2014 heeft de Audit Dienst Rijk (ADR) in opdracht van de Hoofd Directie Bedrijfsvoering (HDBV) een audit uitgevoerd naar de werking van het Veiligheidsmanagementsysteem Defensie (VMS Def) bij de defensieonderdelen. Door de bevindingen van het ADR rapport 'Audit VMS Def' en de huidige politieke aandacht voor veiligheid, heeft HDBV bij de ADR de behoefte kenbaar gemaakt om de scope van deze audit uit breiden met een tweede fase, waarin onderzoek wordt gedaan naar de werking van veiligheidsmanagement bij de BACK-spelers binnen de Bestuursstaf (BS). Hierbij staat BACK voor **B**eleid, **A**llocatie, **C**ontrol en **K**aderstelling.

Om veiligheidsmanagement (VM) goed te verankeren in beleid en besturing is deskundige capaciteit in de organisatie van de BS onontbeerlijk. Met de reorganisatie zijn bij de BS functies geschrapt en zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV) op o.a. het gebied van veiligheid verschoven. Met deze audit wordt onderzocht of met de aanwezige capaciteit de betreffende Demingcirkel in de **BACK structuur** van de BS werkt. Met andere woorden hoe geven de BACK-spelers binnen de BS invulling aan het veiligheidsmanagement en is resultaat voldoende om het VMS DEF defensiebreed te laten functioneren? Ofwel creëert de BS de randvoorwaarden voor veilig en gezond werken binnen Defensie?

1.2 Leeswijzer

Dit rapport geeft de bevindingen weer van ons onderzoek. Voor een algemeen beeld op hoofdlijnen kan worden volstaan met het lezen van de samenvatting en de te treffen maatregelen in hoofdstuk 4. De specifieke bevindingen zijn in hoofdstuk 3 beschreven, de aanleiding in hoofdstuk 1 en het doel en de aanpak van het onderzoek in hoofdstuk 2.

2 Opdracht

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het domein veiligheid is het waarborgen van een veilige (operationele) taakuitvoering door de defensieonderdelen binnen de hiervoor gestelde (wettelijke) kaders.

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de Hoofddirecteur HDBV, SBNT dr. Ir. A.J. de Waard.

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:
Geef inzicht in de werking van het veiligheidsmanagementsysteem (VMS Def) bij de BACK-spelers binnen de Bestuursstaf.

Om dit vast te stellen is antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

- a) Is het VMS Def bij de BACK-spelers binnen de BS zodanig geïmplementeerd dat de benodigde randvoorwaarden en condities aanwezig zijn voor een veilige uitvoering van de bedrijfsprocessen bij de defensieonderdelen?
- b) Welke risico's loopt Defensie indien de werking van het VMS Def bij BACK-spelers binnen de BS niet of onvoldoende bijdraagt aan de realisatie van de benodigde randvoorwaarden en condities voor een veilige uitvoering van de bedrijfsprocessen bij de defensieonderdelen?
- c) Welke verbetermaatregelen dienen te worden getroffen door de respectievelijke BACK-spelers in de BS om de werking van VMS Def binnen de BACK-structuur zodanig in te richten, dat de defensieonderdelen hun bedrijfsprocessen veilig kunnen uitvoeren?

2.2 Aanpak

Om invulling te kunnen geven aan de doelstelling is het proces veiligheidsmanagement, zoals het momenteel bij de Bestuursstaf (BS) is ingericht, in kaart gebracht. Vervolgens is aan de hand van de managementcyclus van Deming vastgesteld of deze inrichting afdoende is om de bedrijfsprocessen bij de Defensieonderdelen veilig plaats te laten vinden. Het onderzoek is uitgevoerd door het bestuderen van documentatie en het houden van interviews. De uitkomsten van interviews zijn voorgelegd aan de geïnterviewden voor hoor en wederhoor.

Deze aanpak is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Het betreft een onderzoeksopdracht, waarin alleen verslag wordt gedaan over de feitelijke

bevindingen. Naast de bevindingen zijn ook aanbevelingen ter verbetering gedaan.

2.3 Object van onderzoek

Het object van het onderzoek is de werking van het veiligheidsmanagementsysteem bij de BACK-spelers binnen de BS. Het besturingsmodel is vormgegeven langs de assen beleid (B), allocatie (A), control (C) en kaderstelling (K). Deze assen vormen de BACK-bone van het domein "Bestuur".

De 'veiligheidsketen' bestaat conform het Besturen bij Defensie (BBD) na de reorganisatie uit vier stappen. De Hoofddirectie Beleid (HDB) beschrijft de (veiligheid)doelen van de minister in de Beleidsvisie en andere beleidsdocumenten, de HDBV sluit hierop aan door de defensiebrede kaders voor de bedrijfsvoering te formuleren en toezicht/monitoring uit te voeren op de naleving daarvan. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) stelt o.b.v. de Beleidsvisie, het Defensieplan op waarin een meerjarige balans tussen doelen, activiteiten en personele en materiële middelen worden vastgelegd. De HFDC stelt eenduidige en integrale financiële/budgettaire kaders op, valideert en bewaakt de rechtmatige en doelmatige realisatie van de begroting en ontwikkeling in meerjarige budgetten o.a. op basis van managementrapportages (zie bijlage 3).

2.4 Reikwijdte

De reikwijdte van het onderzoek is het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) bij Defensie. De scope richt zich op de verankering van veiligheidsmanagement (VM) bij de BACK-spelers binnen de BS. Een bijzondere positie daarbij geldt voor de CDS die enerzijds zorg draagt voor allocatie van middelen teneinde de Defensieonderdelen in staat te stellen hun bedrijfsprocessen veilig uit te voeren en anderzijds als 'corporate operator' ook een werkgeversverantwoordelijkheid heeft voor het personeel van uitgezonden eenheden.

2.5 Rapportage

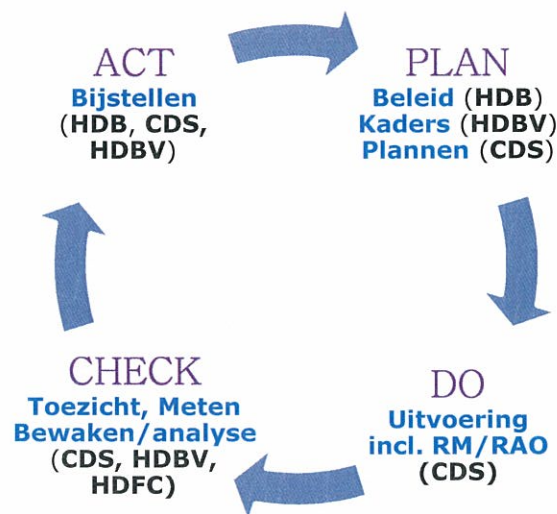
Het rapport is voor hoor en wederhoor aan de contactpersoon van de HDBV aangeboden. Het resultaat van deze onderzoeksopdracht is opgenomen in deze rapportage van bevindingen, hierbij verschaft de ADR geen zekerheid. In de rapportage geeft de ADR daarom geen conclusies, maar beschrijft zij de feitelijke bevindingen bij de onderzoeksvragen. Van de lezer wordt verwacht dat deze zelf een conclusie trekt op basis van het rapport.

Deze rapportage aan de HDBV is bedoeld voor intern gebruik Defensie. Eventuele verspreiding van het rapport c.q. inhoud van het rapport is de verantwoordelijkheid van de HD HDBV.

3 Bevindingen

De Ministeriele Publicatie 12-100, betreffende het VMS Def, vastgesteld d.d.20-10-2010, beschrijft de organisatie, verantwoordelijkheden en instrumenten om blijvend te kunnen voldoen aan de normen voor de veiligheid en gezondheid om daarop toe te zien en om te leren en verbeteren. De basis van het **VMS Def** bestaat uit de elementen *beleid, plannen, risicomangement, uitvoering en toezicht, het meten van de prestaties en bewaken en analyseren van de resultaten* (soms zijn dat ongevallen). De methodiek van de managementcirkel van **Deming** (Plan-Do-Check-Act) is hierin herkenbaar. De cirkel beschrijft de vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is.

Aan de activiteiten van de Deming cirkel hangen de elementen van het VMS Def met verwijzing naar de verantwoordelijke BACK-speler.



Figuur 1: relatie PDCA – VMS Def – BS BACK spelers

3.1 PLAN-Do-Check Act

Uitgangspunt

In de 'PLAN'-fase wordt een plan opgesteld waarin opgenomen is welke resultaten bereikt willen worden ("Soll") en hoe dat dient te gebeuren. Daarbij wordt rekening gehouden met eventuele kaders die als randvoorwaarde aan het proces zijn opgelegd. Elk resultaat wordt gedefinieerd aan de hand van 'smart' geformuleerde doelstellingen of normen. Tevens wordt vastgelegd hoe deze doelstellingen via prestatie-indicatoren worden gemeten.

- Zijn de doelstellingen aan de hand van omgevingsanalyses opgesteld?
- Zijn de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden?
- Zijn de doelstellingen vanuit de belangen van verschillende stakeholders opgesteld en is geprobeerd daarin evenwicht te betrachten?
- Zijn er voldoende middelen beschikbaar (geld, opleiding)?

✚ Conform het nieuwe besturingsmodel wordt beleid, met een zogenaamde grote 'B' door de Hoofddirectie Beleid (HDB) geformuleerd op basis van de beleidsagenda. Het beleid is vooral gericht op het politiek-bestuurlijke domein. Bij de beleidsontwikkeling werkt HDB samen met deskundigen. Op grond van het coalitieakkoord formuleert de minister haar beleidsdoelstellingen en de HDB legt deze vast in de beleidsvisie, die tevens leidend is voor de beleidsagenda. Het is hierbij ook mogelijk dat de defensieonderdelen, de beleidsonderwerpen inbrengen. De beleidsagenda is niet rigide. De onderwerpen zijn namelijk continu onderhevig aan veranderingen (wet- en regelgeving, externe invloeden en maatschappelijke ontwikkelingen).

Beleid op het gebied van veiligheid is feitelijk abstract en is niet als een plan te beschouwen. Het vormt echter wel de uitgangspunten op basis waarvan de bedrijfsvoeringskaders worden opgesteld. Voor het jaar 2015 is op het gebied van veiligheid (vooralsnog) geen beleid gemaakt.

De grens tussen beleid en bedrijfsvoering is niet altijd duidelijk. Zo kan een bedrijfsvoeringsvraagstuk omslaan in een beleidsvraagstuk. Doordat deze grens niet duidelijk is, dient per specifiek vraagstuk eerst uitgezocht te worden wie binnen de BACK structuur verantwoordelijk hiervoor is. Zo kan HDB op voorhand niet stellig verklaren dat zij niet verantwoordelijk is voor het formuleren van de veiligheidsdoelstellingen van defensie.

Voor bedrijfsvoeringsvraagstukken, die een hoge zichtbaarheid hebben bij de Kamer en daarmee een politiek-afbreukrisico kunnen vormen voor de ambtelijke leiding (bijv. Chrom 6, PX-10, asbest), werkt de HDB samen met de HDBV.

✚ Plannen op het gebied van veiligheid worden idealiter opgesteld aan de hand van het veiligheidsbeleid, de vigerende wet- en regelgeving, managementreviews van de defensieonderdelen, bevindingen en conclusies van interne en externe toezichthoudende instanties, gesprekken met stakeholders, analyses van maatschappelijke ontwikkelingen, etc. Er is geen sprake van beleid. De planfase is derhalve onvoldoende volwassen ingericht. Momenteel wordt door de defensieonderdelen uitvoering gegeven aan het gestelde in het VMS Def, de veiligheidsdoelstellingen en -taakstellingen 2009-2015, de veranderdoelstellingen in de AGCDS en het HDBV actieplan 'Inrichten en Onderhouden van het Bedrijfsveiligheidshuis Defensie'.

✚ Beleid, gericht op bedrijfsvoering is beleid met een zogenaamde kleine 'b' en is een taak van de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). Feitelijk is er geen sprake van een beleid over veiligheid maar wel van kaders. De HDBV is verantwoordelijk voor het verstrekken van eenduidige en samenhangende defensiebrede bedrijfsvoeringskaders. HDBV/Directie Monitoring & Beheer is zowel PME (procesmodel eigenaar) als toezichthouder voor o.a. veiligheid. Kaders voor veiligheid gelden in beginsel voor zowel vredesomstandigheden als tijdens inzet.

✚ De kaders voor veiligheid zijn het VMS Def en de veiligheidsdoelstellingen Defensie. De veiligheidsdoelstellingen, opgemaakt in 2009, hadden een doorlooptijd van 2009 tot 2013. Aangezien de doelstellingen nog niet zijn gerealiseerd, heeft HDBV besloten om de doorlooptijd vooralsnog tot 2015 te verlengen. Het opstellen van veiligheidsdoelstellingen is een taak van de HDBV. Veiligheidsdoelstellingen volgen uit het beleid en de eerder genoemde analyses. HDBV kan dit dus niet zonder de HDB. Het opstellen van veiligheidsdoelstellingen gebeurt in overleg met de PMH's (procesmodelhouders) en de CPM's (coördinerend procesmanagers) bij de defensieonderdelen. Deze betrokkenheid is noodzakelijk omdat de defensieonderdelen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de doelstellingen. De HDBV zal in 2015 in overleg met de defensieonderdelen de doel- en taakstellingen veiligheid voor 2016 e.v. opstellen. Dit actiepunt maakt onderdeel uit van het verbeterplan Veiligheidshuis 'Defensie op orde' en wordt in de lijnen Overleg Bedrijfsvoering Personeelslogistiek (OBP) – Bedrijfsvoering Overleg Defensie (BOD) - Veiligheidsraad Defensie (VRD) en het Ketenoverleg 'Veiligheid, Gezondheid & Milieu' (VGM) geagendeerd. Opgemerkt wordt dat de huidige doelstellingen niet voldoende 'smart' zijn geformuleerd c.q. nader zijn vertaald naar prestatie indicatoren en bijbehorende normen. Hierdoor zijn de prestaties en effecten op de bedrijfsvoering niet meetbaar.

In de AGCDS 2016-2020 zijn veranderdoelstellingen opgenomen m.b.t. veiligheid. Het is de bedoeling om tweemaal per jaar de realisatie daarvan in de managementrapportage op te laten nemen.

Binnen DM&B zijn voor het domein veiligheid twee plandocumenten opgesteld. Deze zijn het Plan van aanpak HDBV/M&B 2015 Veiligheidsmanagement en het actieplan Inrichten en Onderhouden van het Veiligheidshuis Defensie. DM&B beoogt proactief te acteren en niet louter reactief met betrekking tot veiligheidsmanagement. Om dit te realiseren heeft DM&B het actieplan Inrichten en Onderhouden van het Bedrijfsveiligheidshuis Defensie opgesteld als 'change the business'. Dit plan is in uitvoering. Met het 'Plan van aanpak HDBV/M&B 2015 Veiligheidsmanagement' van de HDBV worden vooral de 'run the business' werkzaamheden uitgevoerd.

DM&B is naast de kaderstelling, ook verantwoordelijk voor het toezicht² op de naleving van de bedrijfsvoeringskaders. Om functiescheiding te bewerkstelligen zijn binnen DM&B specifieke medewerkers aangewezen voor enerzijds de kaderstelling en anderzijds voor het houden van toezicht.

HDBV geeft aan dat op het gebied van veiligheid de huidige capaciteit vooraansnog onvoldoende is om de onderkende taken op het gebied van veiligheid uit te voeren. Om dit tekort op te lossen wordt tijdelijk extra capaciteit ingehuurd.

⚡ De kaderstelling veiligheid door de HDBV betreft in de eerste plaats het VMS DEF. Overige kaders betreffen diverse aanwijzingen en interne voorschriften waaronder de Arbocatalogi. Deze Arbocatalogi volgen uit RI&E's en zijn afgestemd met de centrales van overheidspersoneel. De Arbocatalogus Defensie³ bevat inhoudelijke normen en maatregelen voor diverse onderwerpen en geldt defensiebreed als kader voor de commandanten in hun rol van decentrale werkgever. Bij (extern) toezicht en handhaving worden de arbocatalogi als norm gebruikt. Op dit moment zijn de arbocatalogi 'agressie en geweld' en 'dieselmotorenemissie (DME)' voorhanden. Een aantal andere catalogi is in ontwikkeling maar de realisatie loopt, door beperkte capaciteit, vertraging op. Bij de totstandkoming van de catalogi zijn diverse deskundigen betrokken, zoals de Procesmodelhouders Veiligheid (DMO VKAM, CDC CEAG en CDC DVD), de Coördinerend Procesmanagers bij de defensieonderdelen en de Procesmodeleigenaar Veiligheid bij de HDBV.

Aandachtspunten:

- Beleid met een grote 'B' op het gebied van veiligheid ligt ten grondslag aan beleid met een kleine 'b'. Momenteel ontbreekt beleid met een grote 'B';
- De grens tussen beleid en bedrijfsvoering (kaderstelling) is niet altijd duidelijk. Eventuele onduidelijkheden t.a.v. taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV) in geval van specifieke vraagstukken dienen te worden weggenomen;

² Aanwijzing HDBV 11, Bedrijfsvoering – Monitoring en Toezicht, d.d. 01-01-2015

³ Arbocatalogus Defensie, AP/15.00205

- De huidige doelstellingen zijn niet voldoende 'smart' geformuleerd waardoor de prestaties en effecten op de bedrijfsvoering niet meetbaar zijn;
- De Arbocatalogus Defensie bevat inhoudelijke normen en maatregelen voor diverse onderwerpen en geldt defensiebreed als kader. Uit dien hoofde is het van belang dat de nog te ontwikkelen arbocatalogi voortvarend ter hand worden genomen.

3.2 Plan-DO-Check-Act

Uitgangspunt

In de 'DO'-fase vinden alle uitvoerende activiteiten van het proces plaats. Het goedgekeurde plan uit de vorige fase vormt daarbij het uitgangspunt. De activiteiten in de do-fase zijn bij reguliere, operationele processen meestal verspreid over meerdere sub processen. Tijdens de uitvoering vindt tevens permanente meting van de getroffen beheersmaatregelen c.q. vastgestelde prestatie-indicatoren plaats (zgn. 1^e 'line of defense').

✚ De activiteiten zoals gesteld in VMS Def worden voornamelijk door de defensieonderdelen uitgevoerd. Deze worden geconfronteerd met afnemende kennis en ervaring en een gebrek aan capaciteit in de veiligheidsorganisatie. Een belangrijke taak is de uitvoering van verschillende soorten risicoanalyses zoals de Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (RI&E) en Risicoanalyse bij Operationele Aangelegenheden (RAO). Risicoanalyses zijn bedoeld om vooraf beheersmaatregelen vast te stellen, in plaats van het achteraf repareren van verstoringen door bijv. het instellen van task forces (Chroom-6, asbest, PX10). Vanwege de vele onderlinge afhankelijkheden, zoals tussen de Opco's en de ondersteunde DO'n en de BS (ketenverantwoordelijkheid), is de vraag of alleen de commandanten in de lijn risicoanalyses moeten uitvoeren. Door gebrek aan inzicht in integrale risico's op BS niveau wordt veelal gerepareerd in plaats van voorkomen.

✚ De verantwoordelijkheid voor het opnemen van veiligheidsaspecten in het operationele proces ligt bij CDS/Directie Operaties (DOPS). Vanwege de aard van de werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's vergt veiligheid juist onder operationele omstandigheden bijzondere aandacht. Dit gebeurt door veiligheid een volwaardig onderdeel van het operationele besluitvormingsproces te laten zijn door risicoanalyses uit te voeren.

DOPS is als corporate operator verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van de risico-identificaties en analyses. Dit is ten behoeve van daadwerkelijke inzet en het (laten) toepassen van operationeel risico management zoals bedoeld en

beschreven in A-130⁴, als onderdeel van de operationele planning en besluitvorming. Hierbij zal steeds opnieuw voor een inzet maar ook tijdens oefening beoordeeld moeten worden wat de specifieke risico's zijn, en op basis daarvan mitigerende maatregelen treffen. Bij het uitvoeren van een RAO wordt in de praktijk niet altijd een VKAM-functionaris in een verkenningsteam opgenomen. Daarnaast blijkt ook de mate van veiligheidsbewustzijn per krijgsmachtdeel te verschillen hetgeen zichtbaar is bij inzet en training.

✚ CDS/Directie Plannen (DPlan) voert de allocatiefunctie uit. In dit kader beoordeelt DPlan de behoeften en draagt zij zorg voor dat veiligheidsaspecten hierin worden opgenomen. Dit betreft alle behoeftestellingen met uitzondering van de bandbreedteprojecten van de operationele commando's. DPlan is vooral gefocust op de functionele aspecten bij verwervingen. Voor wat betreft de VGM-eisen (Veiligheid, Gezondheid en Milieu) verwijst DPlan in de behoeftestelling naar de vigerende wet- en regelgeving. Verwerking van de functionele eisen tot technische eisen is een taak van de verwervende organisaties. De controle om vast te stellen of aan alle technische (incl. VGM) eisen wordt voldaan gebeurt ook door de verwervende instanties. DPlan heeft in deze geen rol. Gedurende de gehele projectfase vindt afstemming plaats tussen de verwervende organen en DPlan. Het belang van DPlan is om de realisatie van de behoeftestellingen conform de functionele eisen, binnen de financiële randvoorwaarden en de factor tijd te houden. Zo nodig worden daartoe kwantitatieve en/of kwalitatieve aanpassingen getroffen. Oorzaak van aanpassingen kunnen o.a. zijn gewijzigde wet- en regelgeving en nieuwe technische ontwikkelingen op het gebied van veiligheid.

✚ Conform het Definitief Reorganisatieplan BS, d.d. 5-11-2012 (blz.155) zijn de reguliere taken van DAOG/Afdeling Ondersteuning Operationele Gereedheid op het gebied van veiligheid: het coördineren van ongevallenonderzoeken en het onderhouden van de contacten met de OVV. Het bepalen van trends alsmede de analyse/evaluatie van zowel trends als van ongevallen zijn niet specifiek aan DAOG geadresseerd.

Bij de reorganisatie van de BS zijn functies van DAOG geschrapt met het oogmerk taken over te hevelen naar andere directies. Maar niet alle taken zijn herbelegd. Er is gereduceerd waarbij DAOG alleen een taak heeft bij ongevallen en contacten met de OVV. DAOG acht de huidige capaciteit ontoereikend om naast de coördinatie activiteiten en het onderhouden van contacten met de OVV, ook trendanalyses en evaluatie werkzaamheden uit te voeren. Deze activiteiten die belangrijk zijn om de leerlus te sluiten, vinden dus niet plaats. DAOG heeft te kennen gegeven behoefte te hebben aan een (her)belegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De consequentie van het niet uitvoeren van trendanalyse en evaluaties is dat het leervermogen niet wordt

⁴ CDS A-130, d.d. 15-12-2005

benut waardoor Defensie in een reactieve modus blijft terwijl juist het streven is om proactief te acteren. De veiligheid is hierdoor niet gewaarborgd met het risico dat voorvallen zich blijven voordoen.

* HDP is geen BACK-speler. Echter, vóór de reorganisatie was HDP een kaderstellende directie en beleidsverantwoordelijk voor het bedrijfsvoeringsdomein veiligheid. Uit dien hoofde heeft HDP op het gebied van veiligheid een visie ontwikkeld en op grond daarvan de onderstaande commentaren geleverd op het huidige veiligheidsmanagementsysteem bij de BS.

De rol van de HDP is het kaderstellen, gericht op de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van het personeel, waarbij verwezen wordt naar de Arbo wetgeving. Het is de HDP onvoldoende duidelijk waar, binnen de BS, de taken en verantwoordelijkheden voor wat betreft de borging van de Arbo wetgeving is belegd.

HDP heeft met name een werkgeversverantwoordelijkheid, deze manifesteert zich vooral bij de uitvoering, zoals bij het overleg over personeel. Maar ook, waar veiligheidsincidenten zijn waarbij personeel betrokken is. HDP wordt in deze, hoewel niet verantwoordelijk voor de uitvoering, wel geconfronteerd en betrokken. Door recente veiligheidsincidenten op het gebied van gevaarlijke stoffen is de Task Force bij de HDP ingesteld om de problemen (zoals chroom-6, asbest en PX10) aan te pakken. De Task Force is gericht op incidentenmanagement op het vlak van personeelszorg.

De intrinsieke waarde en opbrengst van de managementrapportage op het gebied van veiligheid is volgens HDP onvoldoende waardoor de BACK-spelers geen getrouw beeld krijgen van de werkelijkheid en aldus geen regie kunnen voeren. Dit heeft te maken met de onvoldoende capaciteit, kennis en ervaring bij de BACK-spelers over veiligheid.

Met de evaluatie van de reorganisatie doet zich de kans voor om de problemen met betrekking tot de veiligheidsorganisatie te benoemen en aan te pakken. De HDP stelt dat enkele veiligheids casussen (bijv. NIMROD (UK) casus) concrete uitgangspunten bieden bij de evaluatie.

De HDP beschouwt de VRD als een strategisch forum waarbij de hoofden van de defensieonderdelen in onvoldoende mate de problemen op het gebied van veiligheid durven aan te kaarten. De VRD zou moeten functioneren als een consulterend orgaan en een forum om veiligheidsthema's te bespreken waarbij een veilige setting gegarandeerd is.

✚ Er is weinig aandacht voor veiligheidsopleidingen en veiligheid in opleidingen. Het is onduidelijk in hoeverre de HDBV een rol kan spelen bij het stellen van eisen aan de inhoud van deze opleidingen. De CDS is behoeftesteller maar zeer terughoudend in het stellen van aanvullende eisen voor opleidingen bij de defensieonderdelen omdat dan vaak andere, ook belangrijke onderwerpen weer minder prioriteit krijgen. HDBV is door eigen onderzoek, voor wat betreft de integratie van veiligheid en milieu in de opleidingen van de NLDA, hierover geïnformeerd en wil graag een rol hierin spelen maar is, door beperkte capaciteit (zowel kwalitatief als kwantitatief), niet in staat dit op korte termijn op te pakken.

✚ Om kennis te delen en/of regie te voeren binnen de veiligheidsorganisatie en de BS zijn er diverse overlegfora en bijeenkomsten. Eenmaal per 4 weken vindt daartoe het zogenaamde PME /PMH veiligheid overleg plaats en 4 x per jaar is er Ketenoverleg Veiligheid Gezondheid en Milieu met als deelnemers de PME'n, PMH's en CPM'n veiligheid en milieu. Daarnaast worden themabijeenkomsten georganiseerd. Ook wordt waar nodig veiligheid geagendeerd in de reguliere bedrijfsvoeringsoverlegfora OBP (1 * niveau) en BOD (2 * niveau). De VRD is een Departementaal Beraad (DB) plus forum, specifiek gericht op veiligheidsmanagement. De VRD is na de reorganisatie op 01 november 2013, in november 2014 weer bij elkaar gekomen. Het voornemen is om deze raad in 2015 vier maal per jaar te houden, teneinde het topmanagement van defensie te informeren over de voortgang van de implementatie van het plan voor de verbetering van veiligheid binnen Defensie en om eventuele knelpunten te bediscussiëren. Op het hoogste BS-niveau is er de Bestuursraad waar, zo nodig, veiligheid op de agenda staat.

Aandachtspunten:

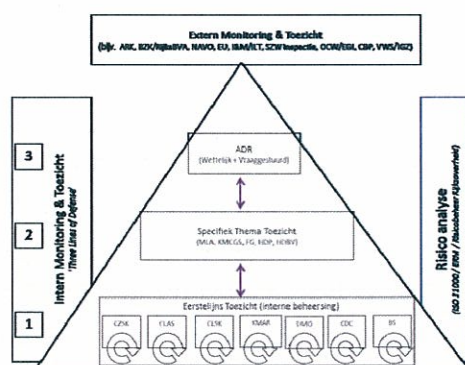
- Met de reorganisatie van de BS zijn functies verdwenen of overgeheveld naar andere directies. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid zijn niet in alle gevallen voldoende duidelijk herbelegd. Met name CDS/DAOG en HDBV ervaren de huidige capaciteit als ontoereikend om de taken op het gebied van veiligheid uit te kunnen voeren. De taken die momenteel niet worden uitgevoerd zijn trendanalyses en evaluaties van gemelde voorvallen. Deze taken zijn in de DRP BS, d.d. 15-2012 niet specifiek belegd;
- Door gebrek aan inzicht op BS-niveau in integrale defensiebrede veiligheidsrisico's is het niet mogelijk om op risico's te anticiperen en evt. beheersmaatregelen te treffen. Voorkomende problemen worden achteraf opgelost, evt. met behulp van task forces;
- Bij het uitvoeren een RAO wordt in de praktijk een VKAM-functionaris niet altijd betrokken;
- De mate van veiligheidsbewustzijn bij inzet en training verschilt per krijgsmachtdeel en dat heeft invloed op de mate waarin dit mee wordt genomen bij gereedstelling en inzet;

- HDP benadrukt dat door de reorganisatie wezenlijke kennis en ervaring op het gebied van veiligheid is verdwenen. Hierdoor is in zijn ogen, de kwaliteit (volledigheid) van de managementinformatievoorziening onvoldoende;
- HDP ervaart de VRD momenteel niet als een consulterend orgaan c.q. forum, waar in een veilige omgeving veiligheidsthema's kunnen worden besproken;
- Voor bovenstaande geldt dat opleidingen over veiligheidsdenken en taken in de reguliere lijn gewenst zijn;
- VMS opleidingen bij specialisten zijn weg bezuinigd.

3.3 Plan-Do-CHECK-Act

Uitgangspunt:

In de 'CHECK'-fase vindt de monitoring en toezicht van de naleving van de bedrijfsvoeringskaders plaats. De inrichting van monitoring en toezicht binnen Defensie is opgebouwd volgens de 3 'lines of defense'. De uitgangspunt hiervan is dat bij de 1^e 'line of defense' de lijnorganisatie verantwoordelijk is voor haar eigen processen, incl. de interne beheersingssysteem. De 2^e 'line of defense' functie ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of de lijn zijn verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk neemt. Tenslotte is er een 3^e 'line of defense' die controleert of het samenspel tussen de 1^e en 2^e 'line' soepel functioneert en daarover een objectief, onafhankelijk oordeel velt met mogelijkheden tot verbetering.



Figuur 2: raamwerk toezichtfunctie (bron: Aanwijzing HDBV- Monitoring en Toezicht)

✚ De uitvoering van de 2^e 'line of defense' op het gebied van bedrijfsvoering gebeurt met name door de HDBV. De toezichttaak van de HDBV verschaft in dit kader aanvullende zekerheid over de naleving van de defensiebrede bedrijfsvoeringskaders door de defensieonderdelen en daar waar mogelijk over de realisatie van de beoogde prestaties/effecten van deze bedrijfsvoeringskaders. De Auditdienst Rijk/clusters Defensie functioneert als 3^e 'line of defense' door middel van het uitvoeren van objectieve audits zowel vanuit de wettelijke taak als vraaggestuurde onderzoeken.

Toezicht, Meten prestaties

✚ De HDBV voert in het kader van de toezichtstaak ook voor het domein veiligheid een risicoanalyse⁵ uit om binnen Defensie die processen te bepalen waar de netto-risico's voor de bedrijfsvoering het hoogst zijn. Deze risicoanalyse wordt zowel voor vredesomstandigheden als voor missies uitgevoerd. Hierbij wordt tevens in beschouwing genomen welke onderzoeken binnen het betreffende bedrijfsvoeringsdomein door de andere toezichthouders worden uitgevoerd om duplicatie te voorkomen. De uitgevoerde risicoanalyse wordt afgestemd met de betrokken partijen in de procesketen (PME/PMH/CPM) en andere belanghebbende (w.o. HDFC en andere toezichthouders). In het kader van de risicoanalyse heeft HDBV ook gebruik gemaakt van de door de CDS/Directie Aansturing Operationele Gereedstelling (DAOG) uitgevoerde analyse van alle in Peoplesoft ingevoerde meldingen onveilige situaties, incidenten en ongevallen in 2011/2012/2013.

De door HDBV uitgevoerde risicoanalyse over 2015 heeft drie onderwerpen opgeleverd die voor HDBV-toezichtonderzoeken in aanmerking komen, te weten: toepassing risicomangement bij missies, het omgaan met wapens en munitie en het werken met gevaarlijke stoffen (zoals Chroom-6). Bij deze keuze is getracht in te spelen op de huidige/toekomstige actualiteiten en ontwikkelingen binnen en buiten Defensie. Het streven is om de HDBV onderzoeken complementair te laten zijn aan de onderzoeken die door andere organisaties worden uitgevoerd.

✚ De HDBV is verantwoordelijk voor het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de defensiebrede bedrijfsvoering (conform de CW 2001 artikel 21 en AOD 2013) en draagt in dit kader zorg voor monitoring & toezicht (2^e line of defense) op de naleving van de bedrijfsvoeringkaders o.a. voor het aspectdomein veiligheid. Daar waar mogelijk vindt ook monitoring en toezicht op de realisatie van de beoogde doelstellingen van deze bedrijfsvoeringkaders plaats.

✚ Om tijdig en volledig inzicht te verkrijgen in de te treffen beheersmaatregelen wordt elke maand in de BOD de uitstaande actiepunten gemonitord. Specifieke vraagstukken worden behandeld in de VRD.

✚ De HDP stelt voor om een formele toezichthouder aan te stellen. Piv HDP heeft op verzoek van de Piv Secretaris Generaal hierover een nota geschreven. In de nota⁶ benadrukt hij dat een formele toezichthouder veiligheid (2^e 'line of defense') noodzakelijk is ondanks dat het niet bij wet is verplicht. Op dit moment wordt de rol van toezichthouder veiligheid door HDBV/DM&B ingevuld. Hierbij wordt de beschikbare toezichtcapaciteit (1VTE) ingezet om complementair op overig toezicht veiligheid (o.a. door de defensieonderdelen) uit te voeren. Uit de evaluatie van de reorganisatie BS zou moeten blijken of de betreffende capaciteit zowel

⁵ Monitoring & Toezichtjaarplan HDBV 2015, d.d. 01-01-2015

⁶ Nota Veiligheid en toezicht, BS/2015000223

kwalitatief als kwantitatief toereikend is en de ophanging past binnen de eisen en verwachtingen.

✚ De 3^e line of defense wordt uitgevoerd door de ADR. De ADR voert jaarlijks inventariserende gesprekken uit met het topmanagement (onder andere SG, CDS, HDB, HDFC, HDBV en hoofden defensieonderdelen). Deze pré-auditgesprekken vormen een basis voor de planning van zowel de audits in het kader van de wettelijke taak als de vraaggestuurde audits en onderzoeken. De vraaggestuurde audits en onderzoeken op het gebied van veiligheid vinden derhalve niet op structurele basis plaats.

✚ Naast interne toezichthouders zijn er ook externe toezichthouders. Voor een goede invulling van monitoring en toezicht taak door o.a. de HDBV is het noodzakelijk dat met andere toezichthouders op de verschillende niveaus informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking plaatsvindt.

Bewaken en analyseren van resultaten, waaronder ongevallen

✚ HDFC heeft op het gebied van veiligheid een faciliterende rol. HDFC is op aanwijzing van HDBV verantwoordelijk voor het opnemen van de te rapporteren gegevens over veiligheidsmanagement in de Aanwijzing Management Rapportage (AMR). De HDBV is verantwoordelijk voor de appreciatie van de gerapporteerde gegevens. Over de te rapporteren onderwerpen zijn geen prestatie-indicatoren c.q. kritische succesfactoren en normen opgesteld. De door de defensieonderdelen opgestelde rapportages zijn voornamelijk kwalitatief van aard. Generieke kwantitatieve indicatoren, zoals realisatie RI&E, vullingsgraad & opleidingsniveau veiligheidsorganisatie e.d. ontbreken. Hierdoor komen de knelpunten op het gebied van veiligheid niet duidelijk genoeg naar voren waardoor er ook geen concrete acties door de BS zijn te ondernemen.

✚ Eens per jaar voert de Bestuursraad onder leiding van HDFC een defensiebrede risicoanalyse (RA) uit. HDP heeft veiligheid als risico ingebracht maar deze heeft uiteindelijk de top 5 risico's niet gehaald. De top 5 is samengesteld uit alle mogelijke onderkende defensiebrede risico's waarvoor tot nu toe onvoldoende beheersmaatregelen zijn getroffen.

✚ De door DAOG opgestelde AGCDS beperkt zich in principe tot het 'wat' en niet het 'hoe' en is (in opzet) geen bedrijfsvoeringsdocument. Daarom vallen veel veranderingen op bedrijfsvoeringsgebied buiten de scope van de AGCDS. Dit laat onverlet dat specifieke beslaglegging van capaciteit, in de AGCDS als speciale opdrachten worden verwoord. Op het gebied van veiligheid zijn door zorg van de HDBV in de AGCDS 2015-2019 en 2016-2019 in hoofdstuk 2.4 'Veranderdoelstellingen' specifieke opdrachten geformuleerd. In de AMR 2015 is de rapportageverplichting over de AGCDS veranderdoelstellingen in het hoofdstuk

'Veiligheid en Milieu' opgenomen. Rapportage over veiligheid vindt plaats in de management rapportage (MR) van de 2e en 4e kwartaal van het jaar.

- ✦ DAOG monitort o.a. de afhandeling van voorvallen en realisatie van de verbeterplannen opgenomen in de onderzoeksrapporten van voorvallen. Het doel is gericht op het voorkomen van herhaling van soortgelijke voorvallen. Met de OPCO's wordt om de vier maanden een overleg gevoerd over de voortgang van de lopende onderzoeken naar alle voorvallen, in de categorie 3/4⁷. Het streven van DAOG is om niet alleen aan de "achterkant" van het veiligheidsproces in actie te komen maar juist meer aan de voorkant op te treden. Dit ter voorkoming van vergelijkbare ongevallen, door het onderzoeken van die voorvallen, het treffen van verbetermaatregelen en het monitoren van die verbetermaatregelen.

In de VRD van nov. 2014 is afgesproken⁸ dat CDS/DAOG in samenwerking met de defensieonderdelen daar waar mogelijk trendanalyses uitvoert van de gemelde voorvallen binnen de diverse defensieonderdelen. Deze nemen des gewenst proactief maatregelen om gesignaleerde risico's te mitigeren (start sept. 2015). DAOG heeft in 2014 een eerste opzet voor trendanalyses ontwikkeld gebaseerd op de voorvallen die in het People Soft zijn geregistreerd. Ten tijde van het onderzoek, begin 2015, heeft DAOG echter aangegeven hier mee te stoppen vanwege ontoereikende capaciteit.

Aandachtspunten:

- In VMS Def, procedure zes, wordt gesproken over een meet- en registratieplan dat bestaat uit onderwerpen en kengetallen die het management van Defensie in staat stellen inzicht te krijgen in de uitvoering van het veiligheidsbeleid, alsmede de realisatie van de vastgestelde doel- en taakstellingen. Een dergelijk plan is op dit moment niet aanwezig en het gestelde in de AMR dekt de inhoud van procedure 6 slechts gedeeltelijk af. Als gevolg hiervan zijn de door de defensieonderdelen opgestelde management rapportages vrij beperkt en veelal alleen kwalitatief beschreven. Hierdoor kan het voorkomen dat HDBV nieuwe doel- en taakstellingen formuleert of zelfs kaders bijstelt, zonder dat een gedegen analyse van bereikte resultaten heeft plaatsgevonden;
- Interne afstemming tussen de BACK-spelers over wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en evaluatie van trendanalyses (ook van voorvallen) vindt momenteel niet plaats. De leerfunctie van Defensie werkt niet optimaal waardoor het verbeterproces niet goed verloopt;
- HDBV apprecieert de management rapportages van de defensieonderdelen. De VRD acteert voornamelijk reactief. Een integrale en proactieve directiebeoordeling op BS niveau vindt niet plaats.

⁷ SG Aanwijzing 963, bijlage 1

⁸ Nota Inrichten en onderhouden van het *Bedrijfsveiligheidshuis Defensie*, nr. 2015001106

Uitgangspunt

Indien de voortgang daar aanleiding toe geeft wordt in de re-act fase daadwerkelijk bijgestuurd. Het management (de proceseigenaar) intervineert en neemt maatregelen om het oorspronkelijk geplande resultaat alsnog te behalen.

het besluiten over het ingrijpen op basis van plan versus realisatie het daadwerkelijk ingrijpen c.q. bijsturen.

✚ Naar aanleiding van de conclusies uit de door HDBV uitgevoerde toezichtsonderzoeken, het door defensieonderdelen uitgevoerde 1^e line of defense en de afhandeling van voorvallen ('CHECK'), worden verbetermaatregelen door de defensieonderdelen, eventueel in overleg met HDBV, geformuleerd. In de besluitvormingsgremia zoals de VRD worden deze conclusies en verbetermaatregelen beoordeeld en vastgelegd waarna actiepunten aan actienemers worden toebedeeld ter uitvoering.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

De bevindingen uit hoofdstuk 3 geven antwoord op de onderzoeksvragen van hoofdstuk 2. Hieronder vindt u de belangrijkste bevindingen en daaraan gekoppeld, de risico's en verbetermaatregelen. De in hoofdstuk 2 geformuleerde onderzoeksvragen zijn:

- a. *Is het VMS Def bij de BACK-spelers binnen de BS zodanig geïmplementeerd dat de benodigde randvoorwaarden en condities aanwezig zijn voor een veilige uitvoering van de bedrijfsprocessen bij de defensieonderdelen?*
- b. *Welke risico's loopt Defensie indien de werking van het VMS Def bij BACK-spelers binnen de BS niet of onvoldoende bijdraagt aan de realisatie van de benodigde randvoorwaarden en condities voor een veilige uitvoering van de bedrijfsprocessen bij de defensieonderdelen?*
- c. *Welke verbetermaatregelen dienen te worden getroffen door de respectievelijke BACK-spelers in de BS om de werking van VMS Def binnen de BACK-structuur zodanig in te richten, dat de defensieonderdelen hun bedrijfsprocessen veilig kunnen uitvoeren?*

Wij hebben vastgesteld dat het VMS Def bij de BACK-spelers nog niet dusdanig is geïmplementeerd dat de benodigde randvoorwaarden en condities aanwezig zijn teneinde een veilige (operationele) taakuitvoering door de defensieonderdelen te waarborgen.

[a] **Toereikendheid veiligheidsorganisatie BACK-spelers BS**

Bevinding: Met de reorganisatie van de BS zijn functies verdwenen of overgeheveld naar andere directies. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid zijn onvoldoende duidelijk herbelegd. Met name CDS/DAOG en HDBV ervaren de huidige capaciteit als ontoereikend om de taken op het gebied van veiligheid uit te kunnen voeren.

Risico: Beperkte capaciteit bij de BS heeft als risico dat vraagstukken op het gebied van veiligheid niet door de BACK-structuur adequaat worden opgepakt. Hierdoor ontberen de defensieonderdelen regie en zullen zij zelf suboptimale en wellicht vanuit de BS gezien, minder gewenste oplossingen kiezen.

Maatregel: Bij de evaluatie van de BS reorganisatie zal het capaciteitsvraagstuk expliciet aan de orde moeten worden gesteld, teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de belegging van de TBV'n en/of er extra capaciteit dient te komen.

Actienemer: De directies van de Bestuursstaf.

[b] Ontbreken van beleid, doel- en taakstellingen en KPI's

Bevinding: De PLAN-fase is onvoldoende volwassen ingericht. Er is geen sprake van (actueel) beleid waardoor het ontbreekt aan veiligheidsbeleid, passende doel- en taakstellingen veiligheid (meetbaar geformuleerde doelen en normen) en geschikte instrumenten (KPI's). Als gevolg daarvan ontberen de defensieonderdelen sturing vanuit de BS en zijn de door de defensieonderdelen opgestelde management rapportages alleen kwalitatief beschreven waardoor de essentie van een, mogelijk defensiebreed, probleem niet wordt onderkend.

Risico: Het risico is dat HDBV doel- en taakstellingen formuleert die ontoereikend zijn waardoor onvoldoende sturing kan worden gegeven. Essentiële veiligheidsvraagstukken worden niet optimaal en structureel opgelost.

Maatregel: Zorgen voor de ontwikkeling van beleid, doel- en taakstellingen, van KSF'n/PI'n en normen op het gebied van veiligheid waaraan de gerealiseerde doelstellingen dienen te worden getoetst; het opstellen van een directiebeoordeling op Bestuursstaf niveau. Daarnaast zorg dragen voor kwaliteitsborging, specifiek gericht op het houden van toezicht op veiligheid, door het intensiveren van contacten tussen met name de expertisecentrum DGO/CEAG en HDBV/DM&B.

Actienemer: De directies van de Bestuursstaf.

[c] Defensiebrede risicoanalyse

Bevinding: Door gebrek aan inzicht op BS niveau in integrale defensiebrede veiligheidsrisico's is het niet mogelijk om op risico's te anticiperen en evt. beheersmaatregelen te treffen.

Risico: Voorkomende problemen met evt. (politiek)afbreukrisico worden achteraf en incident gedreven opgelost, eventueel met behulp van task forces.

Maatregel: Het uitvoeren van integrale risicoanalyses van de gehele veiligheidsketen.

Actienemer: De HDBV

[d] Verhogen veiligheidsbewustzijn door borging in opleidingen

Bevinding: Het niveau van veiligheidsbewustzijn ligt bij de ene krijgsmachtdeel hoger dan bij een andere. Er lijkt onvoldoende aandacht voor veiligheidsopleidingen en veiligheid in opleidingen.

Risico: Een lagere veiligheidsbewustzijn kan leiden dat risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn tijdens bedrijfsvoering, inzet en training niet worden onderkend en niet/onvoldoende worden gemitigeerd.

Maatregel: Een impuls geven aan VMS opleidingen (specialisten) en veiligheid binnen opleidingen in reguliere opleidingen (gebruikers).

Actienemer: De directies van het Bestuursstaf.

[e] **Risicoanalyse bij Operationele Aangelegenheden**

Bevinding: Bij de voorbereiding in het kader van inzet en training moet een RAO worden uitgevoerd. In de praktijk wordt hierbij niet altijd een VKAM-functionaris betrokken.

Risico: Door het niet uitvoeren en actualiseren van een RAO door deskundig personeel bij oefen- en operationele omstandigheden, is een eenheid zich niet bewust van de veiligheidsrisico's voor het personeel en materieel en kan derhalve daarop niet anticiperen.

Maatregel: Veiligheidsbewustzijn bevorderen door extra aandacht te geven aan veiligheid in opleidingen. Vergroten van het lijntoezicht op dit gebied. RAO's door deskundig personeel laten uitvoeren en actualiseren.

Actienemer: De CDS.

[f] **Uitvoering trendanalyses en sluiten leerlus**

Bevinding: In de CHECK-fase worden bereikte resultaten niet of beperkt gemeten en worden geen trendanalyses uitgevoerd en geëvalueerd, ook niet op het gebied van voorvallen. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en evaluatie van deze trendanalyses momenteel niet belegd. De leerfunctie van Defensie werkt onvoldoende waardoor het verbeterproces niet goed verloopt. Doordat een centrale analyse ontbreekt is de leerlus noch gesloten noch defensiebreed.

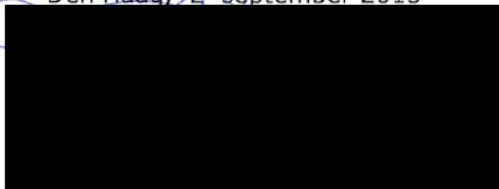
Risico: De leerfunctie ('lessons learned') van Defensie werkt onvoldoende waardoor het verbeterproces niet goed verloopt en dus niet tot structurele oplossingen leidt. Op deze manier blijft de BS reactief acteren i.p.v. proactief.

Maatregel: Tussen de BACK-spelers dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt wie verantwoordelijk is voor uitvoering en evaluatie van de bovengenoemde trendanalyses. Hierbij dient de benodigde capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) in acht te worden genomen.

Actienemer: De directies van de Bestuursstaf.

5 Ondertekening

- Den Haag, 2 september 2015



Projectleider



Bijlage 1 Geïnterviewde functionarissen

	BS/AL/DS/DAOG/Afd.Integr/Sr.Stafoff.
	CDC/DGO/CEAG/EC/HF&V/SrAdv.A&G Veiligh
	BS/AL/HDP/Prj PlvHDP /Proj.Funct.PHDP
	BS/AL/HDBV/Dir.M&B/Coörd.Adv.Bedrijfsv.
	BS/AL/HDFC/Dir.MI FBeh/Afd.Man.Info/SrAdv
	BS/AL/DS/Dir.Plannen/PlvDir.Plannen
	BS/AL/HDBV/Dir.M&B/ Dir.M&B
	BS/AL/HDBV/Dir.M&B/SrAdv.Bedrv.
	S BS/AL/DS/DAOG/PlvDir.DAOG
	BS/AL/HDB/Dir.Integraal Beleid

Bijlage 2

Geraadpleegde documenten

Onderwerp	datum	geadresseerde	afzender
CDS Aanwijzing A-130, Risicoamangement m.b.t. arbeids- en leefomstandigheden bij operaties	15-12-2005		Defensiestaf, Directie Operaties
Visie op Veiligheidsmanagement	29-10-2009	Vz Veiligheidsraad Defensie - SG	Defensiestaf, Project Veiligheidsmanagement Defensie
Veiligheidsmanagement bij Defensie, Een blauwdruk voor belegging en verankering Ministeriële Publicatie 12-100, Veiligheidsmanagement Defensie	18-5-2010	Veiligheidsraad Defensie, d.d. 14-06-2010	Defensiestaf, Directie Aansturen Operationele Gereedstelling, Projectorganisatie VMS Def
Nota: Het managen van veiligheidsrisico's	20-10-2010	Commandanten Defensieonderdelen, Projectleiders reorganisatie	Hoofddirectie Personeel, Directie Personeelsbeleid, Afdeling Pensioenen, Sociale Zekerheid, Zorg en Veteranen
Nota: Blauwdruk Veiligheid en Arbeidsomstandigheden Defensie 2011	31-5-2011	Committee BPB	Hoofddirectie Personeel, Directie Personeelsbeleid, Afdeling Pensioenen, Sociale Zekerheid, Zorg en Veteranen
Nota: Veiligheidsrisico's en reorganisatie	14-9-2011	Secretaris-Generaal	Hoofddirectie personeel, Projectorganisatie VMS Def
Nota: Functieprofielen 'functionarissen VMS Def (+milieu)'	30-9-2011	Piv SG, Commandanten Defensieonderdelen	Hoofddirectie personeel, Projectorganisatie VMS Def
Nota: Analyse veiligheidsorganisatie Defensie	20-6-2012	Vz en leden Veiligheidsraad Defensie	Hoofddirectie personeel, Projectorganisatie VMS Def
Definitief Reorganisatieplan, reorganisatie Bestuursstaf	5-11-2012		Bestuursstaf
Besturen bij Defensie 2013	1-11-2013		Bestuursstaf
AGCDS 2015-2019	6-3-2014		Defensiestaf, Directie Aansturen Operationele Gereedstelling
Aanwijzing HDBV; Proces-, gegevens-, en begrippenmanagement	16-7-2014		Hoofddirectie Bedrijfsvoering, Directie Monitoring & Beheer
AGCDS 2016-2020	30-10-2014		Defensiestaf, Directie Aansturen Operationele Gereedstelling
Verslag Veiligheidsraad Defensie	17-11-2014	Leden Veiligheidsraad Defensie	Bestuursstaf, Bureau SG
Aanwijzing HDBV 11, Bedrijfsvoering - Monitoring en Toezicht	1-1-2015		Hoofddirectie Bedrijfsvoering, Directie Monitoring & Beheer
Monitoring & Toezichtjaarplan HDBV 2015	1-1-2015		Hoofddirectie Bedrijfsvoering, Directie Monitoring & Beheer
Managementrapportage 4e kwartaal 2014	1-1-2015	Hoofddirectie Financiën en Control	Commandanten Defensieonderdelen
Nota: Bedrijfsveiligheid en Toezicht	8-1-2015	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal	Hoofddirectie Personeel, Piv HDP
Inrichten en onderhouden van het Bedrijfsveiligheidshuis Defensie	X-XX-2015	Vz en leden BestuursRaad	Bestuursstaf, HDBV, Directie Monitoring & Beheer Bedrijfsveiligheid
Managementrapportage 1e kwartaal 2015	1-4-2015	Hoofddirectie Financiën en Control	Commandanten Defensieonderdelen

Bijlage 3 Governance Veiligheid

