



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afschrift aan
Onderzoeksraad voor Veiligheid
T.a.v. mr. T.H.J. Joustra
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Sluiknummer OvV	17.00-163
Dossiercode	
Registratiedatum	26 OKT. 2017
In behandeling bij	[Redacted]
Naam	Afdoening

ONDERZOEKRAAD VOOR VEILIGHEID

Ministerie van Defensie

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

Onze referentie
BS2017031471

Datum 19 oktober 2017
Betreft Beleidsreactie OvV-rapport 'Veilig oefenen, lessen uit schietongeval Ossendrecht'

Bij beantwoording datum, onze referentie en betreft vermelden.

Op 20 juni jl. heeft mijn ambtsvoorganger het rapport 'Veilig oefenen, lessen uit schietongeval Ossendrecht' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) ontvangen. Ik ben de OvV zeer erkentelijk voor het uitgebreide onderzoek dat zij heeft verricht. Het ongeval op 22 maart 2016 op de schietbaan in Ossendrecht waarbij een militair van het Korps Commandotroepen (KCT) om het leven kwam, heeft ons diep geraakt. Uit het rapport wordt duidelijk dat op verschillende momenten en niveaus niet op professionele wijze is omgegaan met de veiligheid. De conclusies zijn glashelder.

Dit rapport staat helaas niet op zich. Het rapport 'Mortierongeval Mali' dat de OvV op 28 september jl. heeft gepubliceerd, trekt vergelijkbare conclusies. Mijn voorganger heeft om die reden een commissie ingesteld onder leiding van een externe voorzitter, dhr. Van der Veer, die onderzoek verricht naar de werkwijzen die de door de OvV geconstateerde tekortkomingen mogelijk hebben gemaakt. De OvV en Defensie streven hetzelfde doel na: de organisatie veiliger en veiligheidsbewuster maken.

Zoals bekend, is Defensie direct na het ongeval in Ossendrecht een intern onderzoek begonnen naar de toedracht ervan. Omdat het Openbaar Ministerie (OM) in deze zaak drie personen als verdachten had aangemerkt, heeft dit onderzoek lange tijd stil gelegen. In januari 2017 heeft het OM toestemming gegeven om te beginnen met documentatie-onderzoek. In juni kreeg de commissie die het interne onderzoek uitvoert beschikking over de processen-verbaal van de getuigenverhoren. Daarna konden de betrokkenen pas worden geïnterviewd. De inschatting was dat het onderzoek eind september zou kunnen worden voltooid. De commissie heeft echter laten weten meer tijd nodig te hebben om het onderzoek zorgvuldig te kunnen voltooien. Het onderzoek is naar verwachting eind november gereed.

In deze brief reageer ik op de eerste twee aanbevelingen in het OvV-rapport. Ik zal aan die aanbevelingen gevolg geven. Voorts ga ik in op de maatregelen die Defensie na het ongeval heeft genomen en de maatregelen die Defensie nog gaat nemen. Mochten de uitkomsten van het defensieonderzoek leiden tot aanvullende maatregelen, dan breng ik u daarvan uiteraard op de hoogte. De reactie op de derde aanbeveling '*Onderzoek in hoeverre het wegvallen van meerdere veiligheidskritische barrières in het onderhavige schietincident indicatief is voor de veiligheidscultuur binnen Defensie in den brede. Besteed hierbij specifiek aandacht aan de vraag in hoeverre het veiligheidsbewustzijn op alle niveaus binnen Defensie is geborgd*', volgt in het eerste kwartaal van 2018. Zo kunnen bij de reactie op deze aanbeveling de bevindingen van de commissie-Van der Veer en de beleidsreactie op het rapport 'Mortierongeval Mali' worden betrokken.

1) Realiseer op korte termijn de bouw van een eigen schiethuis conform de behoeftestelling uit 2007 en met inachtneming van de vereiste veiligheidseisen, waarbinnen dynamische schietoefeningen veilig kunnen plaatsvinden.

Het KCT krijgt een eigen schiethuis, met een 360 graden schietbaan, dat voldoet aan de geldende veiligheidseisen en waar tactische schietoefeningen met scherpe munitie kunnen worden uitgevoerd. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt op dit moment het technisch ontwerp voor het schiethuis uit. De Militaire Commissie Gevaarlijke Stoffen (MCGS) moet het definitieve ontwerp goedkeuren en zal het schiethuis na de oplevering certificeren. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het huis aan alle veiligheidseisen voldoet. De verwachting is dat de faciliteit eind 2019 gereed zal zijn en in 2020 in gebruik kan worden genomen.

Daarnaast schaft Defensie, als tussentijdse oplossing, nog dit jaar een 'prefab' modulaire schietbaan voor het KCT aan die tijdelijk op de kazerne in Roosendaal kan worden geplaatst. Deze modulaire faciliteit zal beschikken over de mogelijkheid om 270 graden schietoefeningen uit te voeren. Hiermee kan ook een deel van de *Close Quarter Battle (CQB)*-oefeningen worden uitgevoerd. De MCGS is betrokken bij dit verwervingsproces en de keuring. De overige CQB-oefeningen worden op schietbanen in het buitenland uitgevoerd, totdat het nieuwe schiethuis gereed is.

2) Tref op korte termijn maatregelen om de in dit onderzoek geconstateerde hiaten in veiligheidskritische voorschriften en de tekortkomingen bij de uitvoering van deze voorschriften op te heffen.

Defensie heeft verschillende maatregelen genomen en gaat nog aanvullende maatregelen nemen. Ik noem ze hieronder.

Keuring van alle schietbanen

De OvV constateert dat de schietbaan in Ossendrecht niet voor gebruik was gekeurd door de MCGS en dat evenmin advies was gevraagd. Het *Voorschrift voor de inrichting en het gebruik van schietinrichtingen (MP 40-30)* schrijft voor dat schietinrichtingen in beheer van Defensie, wat wapens, munitie en oefeningen betreft, voorafgaand aan ingebruikname door de MCGS worden getoetst. Als eenheden gebruik willen maken van civiele schietinrichtingen, moet vooraf advies zijn gevraagd aan de MCGS. De MCGS is pas na het ongeval van het gebruik van de baan door het KCT op de hoogte gesteld. In januari 2017 is in een nota van de

MCGS aan de Commandant KCT gemeld dat het schiethuis in Ossendrecht niet geschikt was voor het schieten met scherpe munitie.

Maatregelen:

- Direct na het ongeval zijn de oefeningen met scherpe munitie in het schiethuis in Ossendrecht gestaakt. Defensie heeft gecontroleerd of de overige schietbanen die in Nederland door Defensie worden gebruikt wel de vereiste keuringen hebben. Dit is nu overal het geval.
- Defensie past het *Voorschrift voor de inrichting en het gebruik van schietinrichtingen* zodanig aan dat voortaan alle door Defensie te gebruiken schietbanen in Nederland, dus ook externe schietinrichtingen, voor gebruik moeten worden gekeurd door de MCGS.

Bijscholing instructeurs

De OvV constateert dat de bij de oefening betrokken instructeurs en baancommandant niet de juiste kwalificatie hadden. Het Verbijzonderend Schietbeleid KCT (het aanvullende schietbeleid voor oefeningen op het gebied van contra-terrorisme (CT) en speciaal optreden) schrijft voor dat bij een gevechtsschietoefening een als Hoofdschietinstructeur (HSI) 2+ gekwalificeerde instructeur en een als Baancommandant (BC) 2+ gekwalificeerde baancommandant aanwezig moeten zijn.

Maatregel:

- 26 schietinstructeurs van het KCT zijn bijgeschoold en gecertificeerd in overeenstemming met de CLAS norm voor HSI 2+ niveau. Met dit niveau kan een hoofdschietinstructeur schietoefeningen volgens schiettabellen en tactische oefeningen met scherpe munitie leiden.

Actualiseren Verbijzonderend Schietbeleid KCT

De OvV constateert dat het KCT in het kader van de speciale werkzaamheden een Verbijzonderend Schietbeleid heeft opgesteld. De finale versie van dit beleid dateert van 17 oktober 2013. Het Verbijzonderend Schietbeleid KCT zou een periode omvatten van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2015. Na een jaar zou het beleid worden geëvalueerd, maar dat is nooit gebeurd. Op de dag van het ongeval werkte het KCT nog volgens het Verbijzonderend Schietbeleid van 2013.

De OvV constateert voorts dat specifieke voorschriften over schiethuizen bij Defensie ontbreken. Daarnaast constateert de Raad dat het beleggen van meerdere taken en verantwoordelijkheden bij dezelfde persoon het onmogelijk maakt deze allemaal met volle aandacht uit te voeren. Ten slotte werd de instructeur in opleiding niet begeleid tijdens de oefening.

Maatregelen:

- In 2016 heeft de Commandant Landstrijdkrachten ingestemd met een verlenging van het overgangsbeleid onder de voorwaarde dat alle schietfunctionarissen van het KCT per 31 december 2016 zouden zijn bijgeschoold en het Verbijzonderend Schietbeleid grondig zou worden geëvalueerd. De evaluatie van het Verbijzonderend Schietbeleid KCT is inmiddels voltooid en getoetst door de MCGS. Pas als ook de bevindingen uit het defensieonderzoek zijn verwerkt, zal het beleid, na een nieuwe controle door de MCGS, worden vastgesteld. Dit zal voor het eind van dit jaar gebeuren. Zodra het nieuwe beleid is vastgesteld door de Commandant der

Strijdkrachten, kan het KCT de schietoefeningen volgens schiettabellen en tactische oefeningen met scherpe munitie hervatten.

- Er komen in de regelgeving specifieke voorschriften over het gebruik en de inrichting van schiethuizen. Ook worden de belegging van taken en verantwoordelijkheden duidelijk beschreven. Zo wordt voorkomen dat verschillende (niet verenigbare) rollen bij dezelfde persoon zijn belegd. Het Verbijzonderend Schietbeleid wordt zodanig aangepast dat voor alle schietoefeningen en tactische oefeningen met scherpe munitie de eis geldt dat een gekwalificeerde hoofdschietinstructeur en baancommandant aanwezig zijn. Ten slotte wordt vastgelegd dat een instructeur in opleiding altijd begeleiding moet krijgen tijdens een schietoefening.

Controle opleidingen

De OvV constateert dat voor het verzorgen van de lessen van de CT-opleiding en de opleiding tot CT-instructeur geen syllabi voorhanden waren. Daarnaast was er een tekort aan ontwerpers en ontwikkelaars op het gebied van opleiding en training.

Maatregelen:

- Het KCT controleert of alle regelgeving, het lesmateriaal en de veiligheidsanalyses bij schietopleidingen volledig op orde zijn. Zo lang niet is vastgesteld dat dit inderdaad het geval is, en het Verbijzonderend Schietbeleid KCT niet is vastgesteld, schiet het KCT niet met scherpe munitie bij oefeningen en trainingen in het kader van het speciale optreden en de CT-opleiding. Voor de reguliere schietoefeningen is dit reeds vastgesteld en deze oefeningen gaan dan ook gewoon door.
- Na het verschijnen van het OvV-rapport zijn alle interne opleidingen van het KCT stilgelegd om de veiligheidsaspecten in de verschillende opleidingsketens te controleren. Bij deze controle beziet Defensie in hoeverre alle documentatie (zoals lesplannen en veiligheidsdocumenten) compleet en getoetst is. Om dat te kunnen doen is eerst een analyse gemaakt van de verschillende opleidingen van het KCT om vervolgens te bezien wat er per opleiding moet gebeuren om deze weer op verantwoorde wijze te kunnen hervatten.
- Een projectorganisatie is opgericht die werkt aan een toekomstbestendige structuur van de Opleidings-, Trainings-, en Kennisproductie (OTK) en een Veiligheidsmanagementsysteem (VMS) en de correcte onderbouwing van de respectievelijke opleidingen op papier.
- Er is extra capaciteit op het gebied van opleidingsontwikkeling aan het KCT toegevoegd om te bewerkstelligen dat alle opleidingsvoorschriften in overeenstemming zijn met de geldende regelgeving.

Het KCT heeft 63 opleidingen (inclusief 30 opleidingen van de Defensie Paraschool) in beheer. Deze worden allemaal gecontroleerd. De dertig opleidingen van de Paraschool en de (gerelateerde) rijopleidingen konden na controle snel worden hervat. Ook de meeste overige opleidingen zijn inmiddels gecontroleerd en weer vrijgegeven. De verwachting is dat de documentatie van de resterende opleidingen in ieder geval eind 2017 is gecontroleerd en waar nodig aangepast.

Bij de opleidingen waar sprake is van gebrekkig materieel of tekorten aan materieel worden prioriteiten gesteld in de uitvoering en de daarvoor benodigde middelen. De veilige uitvoering van de opleidingen en trainingen staat daarbij voorop. De verwachting is dat deze beperkingen in de loop van 2018 zijn

weggenomen. Om dit te bewerkstelligen heeft Defensie vanaf 2016 verschillende verwervingstrajecten in gang gezet.

Veiligheidsmanagement

Defensie is naar aanleiding van een aantal ongevallen in 2003 begonnen met de ontwikkeling van een defensiebreed veiligheidsmanagementsysteem (VMS Defensie), dat sinds enige jaren van kracht is. Veiligheidsmanagement is bedoeld om de risico's te inventariseren en te analyseren en waar nodig maatregelen te nemen om een veilige bedrijfsvoering mogelijk te maken waarbij de taakuitvoering niet in gevaar komt.

De OvV constateert dat het KCT maar in beperkte mate de activiteiten uitvoert die in het VMS Defensie zijn voorgeschreven. Zo was er voorafgaand aan de oefening geen overkoepelende Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) uitgevoerd en waren de risico's van de oefening onvoldoende in kaart gebracht. De capaciteit en kennis bij het KCT waren daarvoor te beperkt; het KCT had ten tijde van het ongeval slechts de beschikking over één veiligheidsfunctionaris.

Maatregelen:

- Het CLAS neemt de gehele bedrijfsveiligheidsorganisatie onder de loep. Hiervoor is 1 juni 2017 een externe deskundige als projectleider aangesteld. Het onderzoek richt zich op de terreinen milieu, arbo, brandweer, vervoer gevaarlijke stoffen, preventieve gezondheidszorg tijdens missies en vliegveiligheid. In het onderzoek is aandacht voor *governance*, leiderschap (cultuur), ketens, inzicht in naleving en kennis en ondersteuning. Het doel is: het voldoen aan wet- en regelgeving, het optimaliseren van de veiligheid voor het personeel en de omgeving en het verkleinen van de kans op onvolkomenheden en daarmee de kans op het stilleggen van activiteiten in het kader van de gereedstelling. De uitkomsten van de studie worden omgezet in maatregelen die het handhaven van de regelgeving en het nemen van verantwoordelijkheden moeten bevorderen. De conclusies van de OvV worden betrokken bij dit onderzoek. Het onderzoek zal naar verwachting begin 2018 gereed zijn.
- Het KCT heeft begin 2017 zijn RI&E ter beoordeling aangeboden aan het Coördinatiecentrum Expertise Arbeidsomstandigheden en Gezondheid (CEAG). Het CEAG heeft de RI&E getoetst en de bevindingen aan het KCT meegedeeld. De verwachting is dat de RI&E in november kan worden vastgesteld.
- Het CLAS zorgt ervoor dat alle commandanten van het CLAS de methode Operationeel Risico Management (ORM) zo snel mogelijk gaan toepassen. Deze *plan-do-check-act* methode is bedoeld om tussentijdse wijzigingen van omstandigheden te beheersen. Het proces is gedocumenteerd, maar nog niet structureel verankerd in het handelen van de eenheden.

Verscherpt toezicht schietoefeningen KCT

Defensie onderkent de noodzaak om versneld te komen tot een intensivering van het advies over en het toezicht op de schietdeskundigheid en schietveiligheid, in het bijzonder het bewaken en monitoren van de uitvoering van veiligheidskritische voorschriften bij schietoefeningen van de speciale eenheden. Defensie kijkt hierbij bewust niet alleen naar het KCT maar ook naar de speciale eenheden behorend tot MARSOF.

Maatregel:

- Er worden extra capaciteit en middelen beschikbaar gesteld om verbeterd en verscherpt toezicht te houden op bijzondere schietoefeningen van speciale eenheden. Toezichthouders op dit type schietoefeningen voor alle speciale eenheden behorend tot MARSOF en het KCT worden ondergebracht bij het *Special Operations Command* (SOCOM) in oprichting in een Schiet Instructie en Controle Team *Special Forces* (SICT SF). Deze eenheid zal zich gaan richten op het verder ontwikkelen van het schietbeleid, het toezien op de juiste uitvoering van regelgeving, het mede ontwikkelen en goedkeuren van schiettabellen en het toezicht houden bij dynamische schietoefeningen en CT-oefeningen. Defensie richt dit verscherpt toezicht nog dit jaar in.

Tot slot

Er is de afgelopen tijd veel gezegd en geschreven over de 'can do'-mentaliteit van Defensie. Voor een militaire organisatie is deze mentaliteit een vereiste. Ultimo vraagt de samenleving van haar militairen de bereidheid hun eigen leven en dat van hun collega's op het spel te zetten voor het bereiken van hun missie. In een gevechtssituatie is die bereidheid tot het nemen van risico's onmisbaar. Een krijgsmacht die alleen opereert in een volledig veilige omgeving, is een nutteloze krijgsmacht. We moeten die 'can do'-mentaliteit dus koesteren.

De 'can do' mentaliteit moet echter niet doorslaan. Risico's die militairen tijdens inzet moeten nemen, moeten tijdens oefeningen waar mogelijk worden vermeden. 'Train as you fight' betekent dat de omstandigheden zo realistisch mogelijk moeten zijn, maar niet dat de militairen aan dezelfde risico's bloot moeten worden gesteld. 'Can do' gaat om het bewust nemen van risico's om effectief een doel te bereiken en veiligheidsbewustzijn gaat om het vermijden van onnodige risico's en onvermijdelijke risico's beperken tot een aanvaardbaar niveau. Deze elementen horen onlosmakelijk bij het operationeel handelen.

Tijdens het trainen en oefenen dient de veiligheid altijd op een zo hoog mogelijk niveau te zijn geborgd. Personeel van Defensie moet daarop kunnen rekenen. Dat is een verantwoordelijkheid die ik en alle leidinggevenden moeten invullen. Daarom zal ik de voortgang van de genomen en nog te nemen maatregelen nauwlettend volgen.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff