



Inspectie Veiligheid Defensie
Ministerie van Defensie

Schietongeval kamp Marmal, Afghanistan

Onderzoek naar schietongeval tijdens oefening
op kamp Marmal, Mazar-e-Sharif
16 januari 2021



Voorwoord

De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) is in 2018 in het leven geroepen om als onafhankelijk toezichthouder de veiligheid bij Defensie te vergroten en het lerend vermogen van Defensie op dat terrein te versterken. De IVD hanteert hierbij drie vormen van onderzoek, namelijk systeemgericht onderzoek, thematisch onderzoek en onderzoek naar voorvallen.

Dit rapport gaat over een schietongeval tijdens een oefening op kamp Marmal in Afghanistan op 16 januari 2021 waarbij een militair van de landmacht ernstig gewond raakte aan zijn arm. Bij de oefening is onbedoeld met scherpe munitie geschoten. De IVD heeft onderzoek gedaan naar de factoren die tot het schietongeval hebben bijgedragen. Zij doet op grond daarvan enige aanbevelingen aan de Commandant der Strijdkrachten en zijn ondercommandanten en verwacht dat zij de inspectie informeren over de resultaten van de uitvoering daarvan.

De IVD hoopt met dit rapport handvatten te bieden om de benodigde verbeteringen vorm te geven. Zij bedankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek.



De Inspecteur-Generaal Veiligheid,
Wim Bargerbos

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting.....	4
Beschouwing en aanbevelingen	6
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding onderzoek.....	7
1.2 Waarom een onderzoek door de IVD	7
1.3 Doel van het onderzoek.....	7
1.4 Onderzoeksvragen.....	8
1.5 Onderzoeksafbakening.....	7
1.6 Overige onderzoeken	8
1.7 Referentiekader	8
1.8 Leeswijzer	8
2 Toedracht.....	11
2.1 Voorbereiding missie van de Nederlandse Force Protection eenheid.....	
2.2 Voorbereiding Guardian Angel oefening	
2.3 Het ongeval.....	
3 Analyse.....	19
3.1 Directe factoren ongeval	23
3.2 Achterliggende factoren ongeval	23
3.3 Leren van eerdere voorvallen	23
4 Conclusies	25
4.1 Directe factoren ongeval	25
4.2. Achterliggende factoren ongeval.....	27
5 Aanbevelingen	26
Bijlagen	27
Bijlage A Onderzoeksverantwoording	28
Bijlage B Afkortingenlijst.....	29
Bijlage C Commentaar betrokken partijen.....	30

Samenvatting

Op 16 januari 2021 hield een *Force Protection* eenheid van het Commando Landstrijdkrachten op een oefenterrein van kamp Marmal in Afghanistan een oefening om de eigen vaardigheden te verbeteren. Om de verschillende scenario's van de oefening zo realistisch mogelijk te beoefenen, werd er bij het schieten, ook vanuit voertuigen, gebruikgemaakt van oefenpatronen (*blanks*). De oefenleiding trof beheersmaatregelen om vermenging van oefenpatronen en scherpe munitie tijdens de oefening te voorkomen. Zo moest scherpe Colt-munitie worden achtergelaten op de legeringskamers en werden op de oefenlocaties wapeninspecties uitgevoerd. De deelnemers maakten gebruik van een wapen *pool*, samengesteld uit persoonlijke Colt-wapens van militairen van de *Force Protection* eenheid en van vooraf gevulde patroonmagazijnen met oefenpatronen.

In de ochtend, vlak voor de wapeninspectie op het oefenterrein, realiseerde een van de militairen zich dat hij toch patroonmagazijnen met scherpe Colt-munitie bij zich had. Hij stopte die in het opbergvak van het bijrijdersportier in een van de voertuigen op het oefenterrein, maar meldde dit niet bij de oefenleiding.

Bij aanvang van een scenario in het middagprogramma van de oefening ontdekte een andere militair, het latere slachtoffer, en een groepscommandant, de patroonhouders met scherpe munitie in het voertuig. Er was wel een wapeninspectie uitgevoerd bij alle deelnemers aan het begin van het middagprogramma, maar er was niet gecontroleerd of er wapens en munitie in de voertuigen lagen. In opdracht van de groepscommandant legde het latere slachtoffer de patroonhouders op de achterbank van het voertuig. Ook zij meldden dit niet bij de oefenleiding. Na wisseling van zowel scenario als voertuig legde weer een andere militair een Colt op de achterbank van het voertuig bovenop de patroonhouders, onwetend dat deze scherpe munitie bevatten.

Voor het volgende oefenscenario ging een militair, de latere schutter, op zoek naar zijn persoonlijke wapen in de wapen *pool*. Hij vond dat wapen uiteindelijk terug op de achterbank in het bewuste voertuig. Hij constateerde dat het patroonmagazijn in zijn wapen nagenoeg leeg was en verwisselde dit met een magazijn dat ook op de achterbank lag. Bij het laden van zijn wapen voerde hij niet de standaard veiligheidsmaatregelen uit, omdat hij aannam dat het magazijn met oefenpatronen gevuld was. Vervolgens begaf de schutter zich met het geladen wapen naar de locatie voor de volgende oefening, waarin hij als beveiligder (*Guardian Angel*) optrad.

Tijdens deze oefening voerde het slachtoffer als oefenvijand vanuit de laadbak van een rijdende *pick-up* truck een beschieting uit. De *Guardian Angel* schoot in totaal acht maal terug op het passerende voertuig. Hij dacht dat hij met oefenpatronen schoot, maar in werkelijkheid was het scherpe munitie. Het slachtoffer raakte ernstig gewond aan zijn onderarm en is blijvend invalide.

In de reconstructie van het ongeval ziet de IVD aanwijzingen voor een gebrekkig functionerend veiligheidsbewustzijn binnen de eenheid. In de aanloop naar de bewuste oefening leidden het onvoldoende uitvoeren van beheersmaatregelen, het niet melden van onveilige situaties en het niet opvolgen van individuele veiligheidsvoorschriften, tot een samenloop van omstandigheden waardoor het ongeval kon gebeuren.

Ook constateert de inspectie tekortkomingen in de veiligheid en risicobeheersing voor en tijdens de oefening van 16 januari 2021. De risicobeheersing strookte niet met het *three lines of defence* model waarop het formeel vastgestelde veiligheidsmanagementsysteem van Defensie berust.

De compagniescommandant, de *first line of defence*, had in de verbeterde Risico Analyse Operationeel (vRAO) van de *Force Protection* niet het risico van vermenging van oefenpatronen met scherpe munitie opgenomen en dus evenmin specifieke beheersmaatregelen in verband daarmee. Verder ontbrak een (staf)specialist die als *second line of defence* de verantwoordelijke commandant had moeten ondersteunen met kennis, inzichten en advies op het gebied van veiligheid en risicobeheersing. Ten slotte was er onvoldoende toezicht en ondersteuning door de Directie Operaties (DOPS) van de

Defensiestaf in Den Haag als *third line of defence*. Ook daar werden tekortkomingen in de risicobeheersing en het veiligheidsbewustzijn niet onderkend en gecorrigeerd.

Beschouwing en aanbevelingen

Beschouwing

De Inspectie Veiligheid Defensie onderzocht een schietongeval tijdens een oefening op kamp Marmal in Afghanistan. Daarbij raakte een militair van de landmacht ernstig gewond en blijvend invalide. De deelnemers aan de oefening mochten uitsluitend oefenpatronen gebruiken, maar door een samenloop van omstandigheden waren die vermengd geraakt met scherpe patronen. Dit inspectierapport is in feite een reconstructie van de gebeurtenissen tijdens en in aanloop naar de bewuste oefening. Door middel van die reconstructie heeft de inspectie de samenloop van omstandigheden ontleed in afzonderlijke gebeurtenissen en gedragingen. Het voorval was geen optelsom van toevalligheden, daarom heeft zij onderzocht wat Defensie ervan kan leren om herhaling te voorkomen.

Gebleken is dat op belangrijke plekken, zowel in het inzetgebied in Afghanistan als bij de Defensiestaf in Den Haag, de voorgeschreven rollen op veiligheidsgebied onduidelijk waren, waardoor de rolneming tekortschoot en correcties over en weer uitbleven. Ook luidt een van de conclusies in dit rapport dat het veiligheidsbewustzijn in de betrokken eenheid en het risicomanagement in het inzetgebied niet op het gewenste niveau waren. Dat laatste geldt nadrukkelijk ook aan Haagse kant, waar de Directie Operaties de veiligheidsrisico's in het inzetgebied in kaart moet brengen en beheersen. Het schietongeval gebeurde in de laatste fase van de Nederlandse militaire bijdrage aan de missie *Resolute Support*. De positie van specialist 'Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu' (VKAM) was toen al niet meer gevuld, waardoor de militaire leiding deze adviseur miste.

De reconstructie in dit rapport maakt glashelder dat het onderzochte voorval niet onafwendbaar was en dat Defensie de kans op herhaling kan verkleinen door ervan te leren. De IVD bepleit geen reeks van maatregelen en evenmin nieuwe regelgeving, want daaraan ontbreekt het niet. Wat wel beter kan en moet, is de toepassing van bestaande maatregelen en voorschriften. De suggestie die de IVD Defensie doet, is om in de gereedstelling voor een missie structureel ruimte in te bouwen voor operationeel risicomanagement en het beoefenen daarvan. Het doel is de sleutelspelers, waaronder de commandant in het inzetgebied en de militaire staf aan Haagse zijde, ervan te doordringen dat operationeel risicomanagement gedurende missies onmisbaar is en het veiligheidsbewustzijn op alle niveaus zal stimuleren.

Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen in dit onderzoek beveelt de IVD de Commandant der Strijdkrachten en zijn ondercommandanten het volgende aan:

- Besteed in het gereedstellingsproces ter voorbereiding van missies bijzondere aandacht aan operationeel risicomanagement en beoefen het voorafgaand aan de missie met de commandanten en overige sleutelspelers.
- Stimuleer de naleving van de beheersmaatregelen en de individuele discipline gedurende missies, in het bijzonder op het gebied van wapens en munitie, en zie hierop toe.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Van november 2014 tot juni 2021 nam Nederland deel aan de internationale missie *Resolute Support* in Afghanistan, met onder andere *Force Protection* eenheden.¹ De NAVO-geleide missie richtte zich op de opbouw en ondersteuning van het veiligheidsapparaat, het leger en de politie in Afghanistan. *Resolute Support* ging formeel van start op 1 januari 2015 en eindigde op 30 juni 2021. De Nederlandse *Force Protection* eenheid was gelegerd op het Duitse kamp Marmal nabij de stad Mazar-e-Sharif, in het noorden van Afghanistan.

Op 16 januari 2021 raakte een militair van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) tijdens een zogenaamde *Guardian Angel* oefening op kamp Marmal ernstig gewond aan zijn arm door een schot uit het geweer van een Nederlandse collega.² Militairen van de *Force Protection* eenheid voerden tijdens deze oefening procedures en *drills* uit ter beveiliging van personen. De oefenvijand voerde een aanval uit op een persoon die door de *Force Protection* eenheid in veiligheid moest worden gebracht. Zowel de *Force Protection* eenheid als de oefenvijand maakte gebruik van oefenpatronen, zogenaamde *blanks*.³ Ongewild is toch gevuld met scherpe munitie, wat resulteerde in zwaar lichamelijk letsel.

Het slachtoffer is 20 januari 2021 naar Nederland gerepatrieerd voor verdere medische behandeling en zorg.

1.2 Waarom een onderzoek door de IVD?

Defensie heeft als werkgever een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar werknemers en moet verantwoord met risico's omgaan. Het veiligheidsbeleid van Defensie is erop gericht de risico's op letsel of schade zoveel mogelijk te beperken en voorvallen te voorkomen.

Als voorvallen zich toch voordoen, ziet Defensie het als haar verantwoordelijkheid de oorzaken te achterhalen om herhaling te voorkomen. De taak van de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) is onder meer zware voorvallen te onderzoeken, zoals het voorval tijdens de oefening op kamp Marmal.

1.3 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de IVD achterhalen welke factoren hebben bijgedragen tot het ongeval, zodat Defensie hiervan kan leren om in de toekomst de voorbereiding op de inzet en daarmee de inzet zelf veiliger te maken. De voorbereiding op de oefening, de uitvoering van de oefening en de voorschriften voor het gebruik van oefenpatronen en scherpe munitie zijn onderdeel van het onderzoek. De IVD richt zich in haar onderzoek nooit op verwijtbaarheid of schuld.

¹ Taken *Force Protection*: beveiligen van militairen, burgers, faciliteiten en middelen tegen dreiging en aanvallen van buitenaf om zodoende eigen militaire operationele slagkracht te behouden (NAVO-doctrine).

² Het beschermen van aangewezen personen tegen *insider attacks*, aanslagen en ontvoering.

³ Patroon zonder projectiel (MP 40-30) ook wel losse munitie, losse flodder of knalpatroon genoemd.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

Welke factoren hebben bijgedragen tot het schietongeval op 16 januari 2021 op kamp Marmal waarbij een militair van het Commando Landstrijdkrachten gewond is geraakt?

1.5 Onderzoeksafbakening

Het onderzoek richt zich op de toedracht van het schietongeval en op de voorbereiding en uitvoering van de oefening door de betrokken eenheid. Het onderzoek richt zich ook op de naleving van veiligheidsvoorschriften voor het gebruik van vuurwapens en munitie voorafgaand aan en tijdens de oefening. Het onderzoek gaat niet in op de kwaliteit van de geleverde medische zorg aan het slachtoffer.

De IVD heeft geen schouw op de ongevalslocatie kunnen uitvoeren vanwege de destijds verslechterde veiligheidssituatie in Afghanistan.

1.6 Overige onderzoeken

1.6.1 Technisch onderzoek

Na het schietongeval heeft de forensische opsporing van de Koninklijke Marechaussee navraag gedaan bij het bureau Wapens en Munitie van de Directie Materieel Organisatie (DMO) naar de technische staat van het gebruikte vuurwapen. Aangezien het vuurwapen op de juiste wijze heeft gefunctioneerd, achtte DMO nader onderzoek niet noodzakelijk.

1.6.2 Strafrechtelijk onderzoek

De Koninklijke Marechaussee ter plaatse heeft strafrechtelijk onderzoek verricht en proces-verbaal opgemaakt.⁴ Het proces-verbaal is ter verdere afdoening gezonden aan de Officier van Justitie van de Militaire Kamer van de arrondissementsrechtbank te Arnhem. De IVD heeft kunnen beschikken over het proces-verbaal.

1.7 Referentiekader

De IVD toetst de bevindingen uit dit onderzoek aan een referentiekader. Dat kader behelst in dit geval het beleid en de regelgeving van Defensie zelf.⁵

1.7.1 Veiligheidsmanagementsysteem Defensie

Defensie is als werkgever verantwoordelijk voor een veilige werk- en leeromgeving. Hiervoor heeft Defensie haar eigen veiligheidsmanagementsysteem ontwikkeld: 'Veiligheid, Gezondheid en Milieu' (VGM) bij Defensie.⁶ Het VGM-management bij Defensie berust op het *three lines of defence* model. Deze drie 'verdedigingslijnen' zijn bedoeld om de procesbeheersing, onder andere op het gebied van veiligheid, te versterken en geldt ook voor het toepassen van risicomanagement tijdens operationele inzet, waaronder missies en gereedstellingsactiviteiten.⁷ In de SG Aanwijzing 007 staat dit als volgt beschreven:

⁴ Proces-verbaal Koninklijke Marechaussee.

⁵ SG Aanwijzing 007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie.

⁶ SG Aanwijzing 007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie.

⁷ Vaststellingsnota risicomanagement tijdens operationele inzet en gereedstellingsactiviteiten en bijlagen DOPS SOP 3500, DOPS SOP 3520, DOPS SOP 3521 en DOPS SOP 3535, 29 april 2020, BS2020001222.

“ De *first line of defence* betreft de direct uitvoerende en de feitelijk leidinggevende die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de taak en dus voor veiligheid, gezondheid en milieu.

De *second line of defence* bestaat uit (staf)specialisten en kenniscentra die het verantwoordelijke lijnmanagement ondersteunen met kennis, inzichten en advies.

De *third line of defence* is de functie van kwaliteitsbewaking, die met systeemaudits onderzoekt of de *first* en *second line of defence* samen goed functioneren en of de processen goed werken en die daardoor kan beoordelen of de organisatie ook werkelijk ‘in control’ is.

De *three lines of defence* moeten samen zorgen voor voldoende *checks and balances* om op alle niveaus vertrouwen te hebben in de beheersing van de processen en activiteiten van Defensie. Vooral voor hoog-risicoprocesen, zoals schieten en de omgang met munitie, moeten voldoende *checks and balances* zijn ingericht door de scheiding van uitvoeringsverantwoordelijkheden, ondersteunende deskundigheid en kwaliteitsbewaking.⁸

Risicomanagement en operationeel risicomanagement (ORM) zijn kernelementen van het VGM-management van Defensie. Bij alle activiteiten moeten leidinggevendenden risico’s onderkennen en beoordelen om ze te voorkomen, te verminderen (mitigeren) of te reduceren tot een aanvaardbaar niveau. Om risico’s bij de operationele taakuitvoering in kaart te brengen en zover mogelijk te verminderen, leggen de directie Operaties in Den Haag voorafgaand aan de missie en de operationele commandant tijdens de missie VGM-risico’s vast in een zogeheten verbeterde Risico Analyse Operationeel (vRAO). Een vRAO stelt de commandant ter plaatse in staat tijdig maatregelen te treffen en te beoordelen in hoeverre dergelijke maatregelen de operationele doelstellingen in de weg staan.

De IVD verwacht dat Defensie haar personeel toereikend opleidt, traint en oefent met het oog op inzet. Opleidingen, trainingen en oefeningen moeten waarborgen dat personeel op een effectieve en veilige wijze gebruik kan maken van de middelen die Defensie verstrekt voor de uitvoering van een opdracht. Eén van de uitgangspunten van het VGM Defensie is een veiligheidscultuur waarin leidinggevendenden en werknemers het gewenste gedrag vertonen ten aanzien van veiligheid.⁹ Een positieve veiligheidscultuur draagt bij tot een prettige werksfeer en maakt het mogelijk dat medewerkers onveilige situaties, fouten, gevaren en risico’s opmerken en deze vervolgens actief melden, zodat de eenheid erop acteert en ervan leert. Medewerkers moeten onveilige situaties en incidenten kunnen melden zonder dat zij daar nadelige effecten van ondervinden. Het management heeft hierbij een belangrijke rol; het dient betrokken te zijn bij de processen op de werkvloer en toezicht te houden.

1.7.2 Voorschrift Colt en herkennen van munitie

De militairen gebruikten tijdens de *Guardian Angel* oefening in januari 2021 het wapen Colt C8. Het voorschrift Colt, VS 7-520 beschrijft de algemene veiligheidsregels en -maatregelen.¹⁰ Deze zijn er voor de commandant, de instructeur, de leider der oefening en het individu om tijdens schieten, oefenen en les op de juiste wijze met het wapen om te gaan. Voor aanvang en na afloop van iedere les of oefening waarbij wapens in combinatie met munitie (scherpe of oefenpatronen) worden gebruikt, moet de instructeur, (baan)commandant of leider der oefening een wapeninspectie houden.

Iedere militair die het wapen ter hand neemt, moet de veiligheidsmaatregelen in het voorschrift Colt, VS 7-520, uitvoeren. Voordat de veiligheidsmaatregelen zijn uitgevoerd, moet het wapen worden behandeld alsof het geladen is, omdat uitwendig niet te zien is of het ontladen is. Het uitvoeren van deze veiligheidsmaatregelen is een individuele verantwoordelijkheid.

⁸ SG Aanwijzing 007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie, paragraaf 3.4.1.

⁹ Het begrip veiligheidscultuur is de wijze waarop Defensie veiligheid op de werkvloer vorm geeft en die de houding, de overtuigingen, de percepties en de normen en waarden weerspiegelt die werknemers delen in relatie tot veiligheid.

¹⁰ VS 7-520 Colt Type C7, C8 en LOAW, nr CLAS 2019005102, 10 april 2019.

Het Commando Landstrijdkrachten hanteert voorts de instructiekaart IK 2-25 met daarin onder andere veiligheidsregels voor het herkennen van munitie, het gebruik van oefenpatronen en het plaatsen van de mondingstop bij het afvuren van oefenpatronen.¹¹

1.8 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 'Toedracht' beschrijft de voorbereiding en uitvoering van de *Guardian Angel* oefening door de Nederlandse *Force Protection* eenheid en de gebeurtenissen die op de bewuste dag bijdroegen tot het ongeval. Hoofdstuk 3 'Analyse' beantwoordt de vraag hoe het ongeval kon gebeuren, gaat in op het toegepaste risicomanagement en bespreekt verbeterpunten in het veiligheidsmanagementsysteem van Defensie. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste conclusies die de IVD trekt op basis van dit onderzoek. Het geheel wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met enige aanbevelingen.

¹¹ Instructiekaart IK 2-25, 7e druk Veiligheidsregels en veiligheidsbepalingen voor munitie en herkenning van munitie, vastgesteld door DMO op 12 augustus 2012.

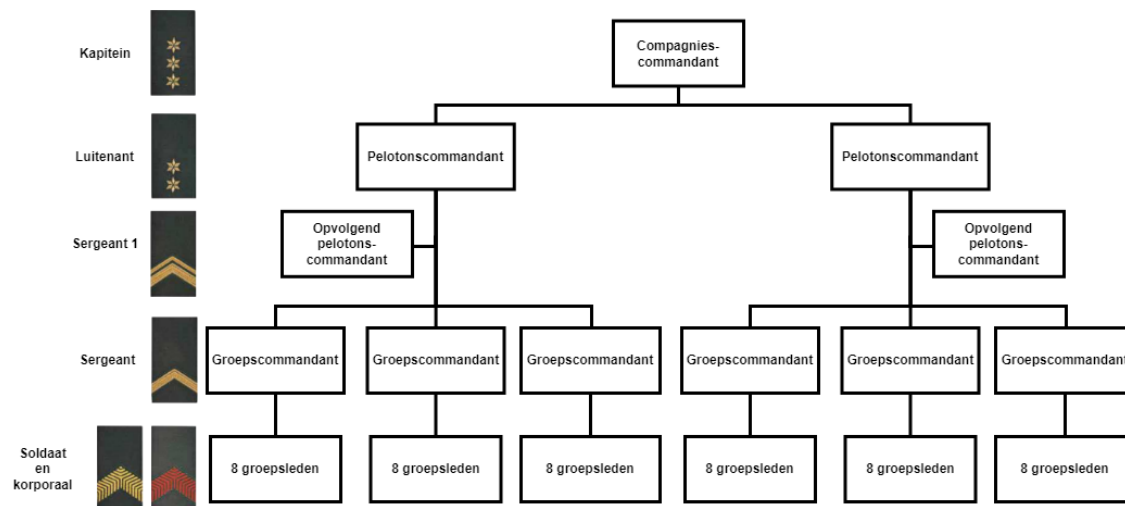
2 Toedracht

Dit hoofdstuk beschrijft de voorbereidingen op de missie en de bewuste oefening, en de gebeurtenissen rondom het ongeval.

2.1 Voorbereiding missie van de *Force Protection* eenheid

Van november 2014 tot juni 2021 leverde Nederland een bijdrage aan de NAVO-geleide missie *Resolute Support* in Afghanistan. Ten tijde van het ongeval op 16 januari 2021 ging het om ongeveer 150 militairen, waaronder een *Force Protection* eenheid.¹² Deze *Force Protection* eenheid maakte deel uit van de *Multinational Force Protection Company (MNFPCo)*.¹³ De Nederlanders waren gelegerd op het Duitse kamp Marmal, nabij de stad Mazar-e-Sharif in het noorden van Afghanistan. De eenheid viel onder Duits operationeel bevel, maar in de praktijk lag de aansturing bij een Nederlandse compagniestaf. De eenheid beveiligde (militaire) adviseurs die Afghaanse regeringsfunctionarissen ondersteunden bij de opbouw van het Afghaanse veiligheidsapparaat.

De eenheid die de *Force Protection* taken uitvoerde, was door het CLAS gereedgesteld en aangewezen. Het was een samengestelde eenheid die bestond uit een staf en twee pelotons van een pantserinfanteriebataljon van de 43^{ste} gemechaniseerde brigade (figuur 1). De militairen begonnen in januari 2020 met het voorbereidingstraject voor de missie. In oktober 2020 waren beide pelotons gecertificeerd en gereed voor de uitvoering van de taken in het missiegebied.¹⁴ Beide pelotons arriveerden in november 2020 in Afghanistan en begonnen na een korte inwerkperiode met hun werkzaamheden.



Figuur 1: Organisatieschema Nederlandse vertegenwoordiging *Force Protection* eenheid.

¹² *Force Protection* is het geheel aan maatregelen om de eigen en bondgenootschappelijke eenheden te beschermen tegen vijandelikheden en ongewenste gebeurtenissen.

¹³ *MNFPCo* verzorgt *Force Protection* taken en transport van adviseurs, alsmede de *Guardian Angel* taak: het beschermen van adviseurs tegen *insider attacks*, aanslagen en ontvoering.

¹⁴ Conform bijlage 1 Eindeisen Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* Formerings- en gereedstellingsorder nr. 19.001 (Nederlandse conventionele bijdrage aan de NAVO-missie *Resolute Support* 2019-2021, BS 2018030667, 13 december 2018).

Naast hun werkzaamheden in het kader van *Force Protection* oefenden de twee pelotons op aanwijzing van de compagniescommandant regelmatig op het kamp. Deze oefeningen varieerden van individuele schietoefeningen tot het beoefenen van vaardigheden en *drills*. In de week voorafgaand aan de oefening op zaterdag 16 januari 2021 gaf de compagniescommandant een mondelinge opdracht aan de Opvolgend Pelotonscommandant (OPC) van een van de pelotons, die verantwoordelijk is voor het opleiden en trainen van het personeel, om de voorbereidingen te treffen. De militairen zouden tijdens deze oefening vaardigheden en *drills* beoefenen die hoorden bij hun taakuitvoering. De compagniescommandant bepaalde dat de militairen tijdens de oefening gebruik moesten maken van oefenpatronen ofwel *blanks* (afbeelding 1).



Afbeelding 1: Links: 5.56mm Colt-oefenpatroon (blank) en rechts: scherpe 5.56mm Colt-patroon (Bron: Defensie).

2.2 Voorbereiding oefening *Guardian Angel*

De oefening die de OPC in opdracht van de compagniescommandant uitwerkte, omvatte praktijkscenario's, zoals het benaderen van personen, het beveiligen van internationale adviseurs en het afvoeren van gewonden. De OPC legde de opzet voor aan de compagniescommandant, die ermee instemde.

De oefening werd gehouden op de *IED lane*, het oefenterrein van kamp Marmal (afbeelding 2). De locatie was geschikt voor het beoefenen van allerlei scenario's. Op de *IED lane* mocht niet met scherpe munitie worden geschoten en dit was tijdens de oefening dan ook nadrukkelijk verboden. Op de *IED lane* mocht wel worden geoefend met oefenpatronen.



Afbeelding 2: De IED lane, het oefenterrein op kamp Marmal (Bron: Google Earth).

Op 15 januari 2021, de dag voor de oefening, gaf de OPC de oefening verder vorm. Zo stelde hij de groepscommandanten op de hoogte van het doel en het verloop van de oefening en de te beoefenen scenario's. De OPC wilde vermenging van oefenpatronen en scherpe Colt-munitie (5,56 mm) voorkomen. Hij gaf daarom via de groepscommandanten de opdracht dat iedereen scherpe munitie voor het Colt C8-geweer, waarmee zou worden geoefend, op de legeringskamers moest achterlaten. De militairen moesten wel hun Glock 17-pistolen en bijbehorende scherpe 9mm-munitie naar de IED lane meenemen vanwege een mogelijke *insider threat* op kamp Marmal.¹⁵



Afbeelding 3: De Glock 17 (links) en de Colt C8 (rechts) (Bron: Defensie).

¹⁵ Een *insider threat* is een dreiging van binnenuit. Deze dreiging kan komen van (voormalige) werknemers en medewerkers, tolken, lokale aannemers of derde partijen.

Naast de opdracht om scherpe munitie voor de Colt op de legeringskamers achter te laten, moesten wapeninspecties voor en na de oefening de schietveiligheid garanderen. Een wapeninspectie is een visuele controle of alle wapens ontladen zijn en of de deelnemers niet in het bezit zijn van munitie of delen van munitie. Munitie die tijdens de wapeninspecties wordt aangetroffen, moet worden ingeleverd bij de instructeur of leider der oefening. Ook moest een gele mondingsstop op de Colt worden geplaatst, zodat het voor iedereen duidelijk was dat met oefenpatronen werd geschoten. De groepscommandanten hebben op basis van de presentatie van de OPC ieder hun eigen groep mondeling gebriefd over het doel en het verloop van de oefening. Diezelfde avond vulden militairen van het *Force Protection* peloton transparante Colt-patroonmagazijnen met oefenpatronen. Ze plaatsten de volle patroonmagazijnen samen met de gele mondingsstoppen en tactische draagriemen in een zwarte krat en zetten deze klaar voor de oefening op de volgende dag.

2.3 Het ongeval

In de ochtend van 16 januari begaven de militairen van het peloton zich met diverse voertuigen naar de *IED lane*. 's Ochtends trainden de organieke *Guardian Angels* en 's middags trainde het overige personeel, zoals boordschutters en chauffeurs. Om het wapenonderhoud na de oefening beperkt te houden, had de oefenleiding, bestaande uit de OPC en twee groepscommandanten, een *pool* van Colts samengesteld waar alle deelnemers gebruik van moesten maken. De wapens in de *pool* waren van militairen van het *Force Protection* peloton. Een groepscommandant nam in de ochtend de Colts en de zwarte krat met mondingsstoppen, draagriemen en magazijnen mee naar de *IED lane* en zette alles neer naast de loods bij de ingang (afbeelding 4). De chauffeurs parkeerden hun voertuigen op het oefenterrein. De militairen gebruikten enkele van deze voertuigen gedurende de oefening.



Afbeelding 4: Loods en picknicktafels bij de ingang van de IED lane. Op de achtergrond is het oefenterrein zichtbaar (Bron: Defensie).

Na aankomst op de *IED lane* ontladden de militairen hun Glocks onder toezicht van een groepscommandant en legden ze deze op de picknicktafels. Eén militair was aangewezen als wapenwacht en hield toezicht op de Glocks. Anders dan de deelnemers moesten de

groepscommandanten die gedurende de oefening als *Observer & Trainer* (O&T'er) optraden hun Glock's halfgeladen bij zich dragen, vanwege een mogelijke *insider threat*.

Tijdens de wapeninspectie controleerde de oefenleiding de wapens en uitrusting van de *Guardian Angels* op scherpe munitie. De als O&T'er aangewezen groepscommandanten namen op aanwijzing van de OPC niet deel aan de wapeninspectie. De oefenleiding had hen wel geïnstrueerd geen scherpe Colt-munitie naar de *IED lane* mee te nemen. De O&T'ers waren gedurende de oefening herkenbaar aan hun rode hesjes.

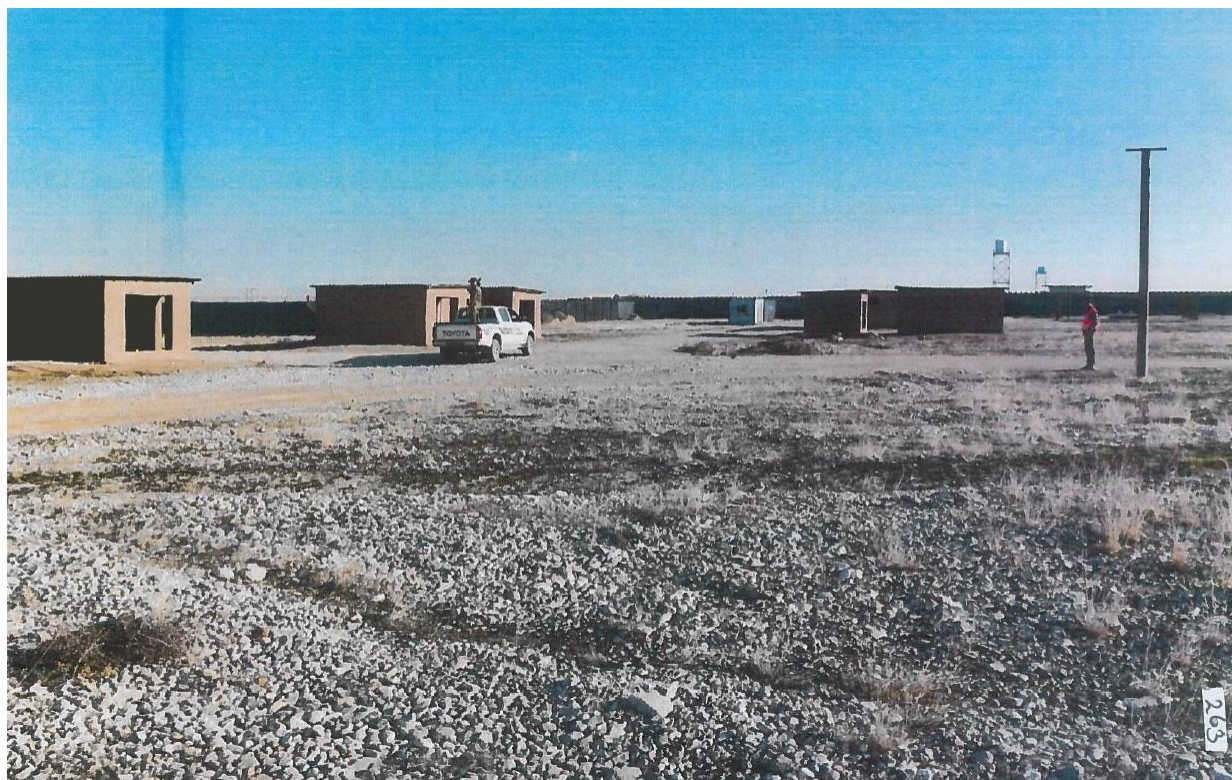
Vlak voor de wapeninspectie realiseerde een van de O&T'ers zich dat hij tegen de instructies van de OPC in, vijf magazijnen met scherpe Colt-munitie in zijn vest naar de *IED lane* had meegenomen. Hij haalde de vijf magazijnen met scherpe munitie uit zijn vest en legde ze in het opbergvak van het bijrijdersportier van een witte *pick-up* die op het oefenterrein geparkeerd stond. Het lege vest legde hij vervolgens neer in de buurt van de picknicktafels. Hij vertelde niemand wat hij met de scherpe munitie had gedaan.

De wapeninspectie verliep zonder problemen en er werd bij de *Guardian Angels* geen munitie aangetroffen. Nadat de mondingsstoppen op de Colts waren geplaatst, begon het ochtenddeel van de oefening en startten de *Guardian Angels* onder begeleiding van de O&T'ers met de oefenscenario's. Daarna oefenden zij enige keren de *contact drills*. Na afloop van het ochtendprogramma gingen ze terug naar hun legeringskamers. De Colts en de zwarte krat met inhoud bleven achter op de *IED lane* voor de deelnemers aan het middagprogramma.

Na de lunch arriveerde de tweede groep deelnemers op de *IED lane*. Deze groep bestond uit boordschutters en chauffeurs van het *Force Protection* peloton. Het middagprogramma was vergelijkbaar met dat in de ochtend.

Voor de start van het middagprogramma was er opnieuw een wapeninspectie. De Colt-geweren, voorzien van een mondingsstop, werden niet gecontroleerd, omdat deze al op de *IED lane* aanwezig waren. Wel werd de uitrusting van de deelnemers gecontroleerd en enkele militairen bleken inderdaad scherpe Colt-munitie bij zich te dragen. Zij kregen onmiddellijk de opdracht de scherpe munitie in een speciaal daarvoor bestemde tas te doen. Deze hing bij de ingang van de *IED lane* en ging niet met de deelnemers mee naar de oefenlocatie.

De oefenlocatie met daarop enige lemen huisjes bevond zich halverwege de *IED lane* (afbeelding 5). Voor elk scenario wees de oefenleiding telkens een persoon aan die in de rol van *Guardian Angel* een internationale adviseur moest beschermen. Anderen werden aangewezen om de rollen van adviseur, lokale regeringsfunctionaris en oefenvijand te spelen. Onder hen was ook de militair die later gewond raakte. Hij en een collega traden op als oefenvijand en hadden de beschikking over een witte *pick-up truck*. Vanuit de voertuigen vuurden ze op de *Guardian Angels*, met Colts uit de *pool*.



Afbeelding 5: De oefenlocatie op de IED lane. Vanuit de laadbak van de witte pick-up truck vuurde de oefenvijand met oefenpatronen op de Guardian Angels (Bron: Defensie).

Toen het latere slachtoffer kort voor aanvang van de middagscenario's samen met een groepscommandant plaatsnam in een van de *pick-up trucks*, zag hij in het opbergvak van het bijrijdersportier de vijf patroonmagazijnen liggen, gevuld met scherpe munitie. Hij wilde ze opbergen in het handschoenenkastje van het voertuig, maar de groepscommandant zei hem de munitie op de achterbank van het voertuig te leggen. Vervolgens begon de oefening met het eerste oefenscenario.

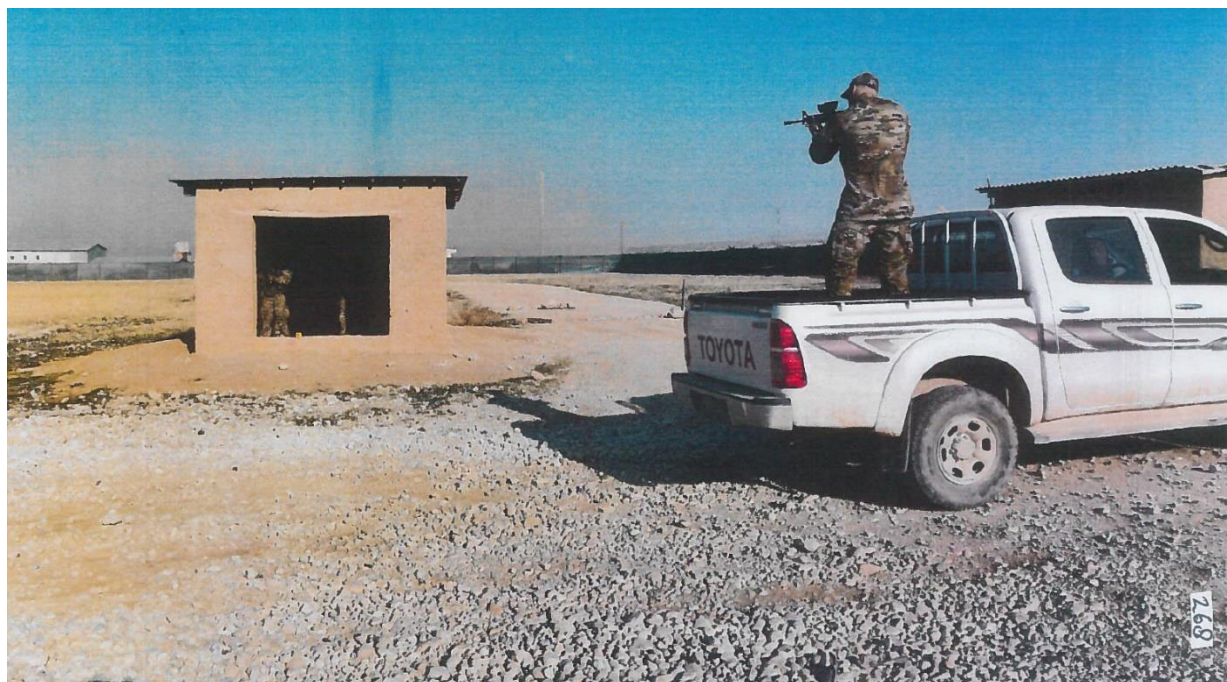
In het eerste scenario trad een van de andere groepscommandanten op als oefenvijand. Hij nam een Colt, voorzien van een mondingsstop, mee uit de *pool* van wapens en reed vervolgens in de bewuste witte *pick-up* naar de locatie waar het scenario zich afspeelde. Hij had geen weet van de scherpe munitie op de achterbank. Na afloop van het scenario reed hij terug naar de ingang van het oefenterrein. Hij bracht het wapen vervolgens niet terug naar de aangewezen locatie bij de loods, maar legde het zonder te kijken op de achterbank van het voertuig, naast de magazijnen met scherpe munitie. Vervolgens stapte hij uit om het zojuist doorlopen scenario met de oefenleiding en de overige deelnemers te evalueren.

Bij het vierde scenario trad een boordschutter van het *Force Protection* peloton op als *Guardian Angel*. In deze rol moest hij een internationale adviseur beveiligen die een gesprek voerde met een lokale regeringsfunctionaris. Tijdens het gereedmaken voor het vierde scenario zocht de boordschutter zijn eigen wapen in de *pool* van Colts. Daar lag het echter niet. Na enige tijd vond hij het terug op de achterbank van een van de witte *pick-ups* die op het terrein stonden. In het wapen zat een patroonmagazijn, op de loop een mondingsstop en ernaast lagen de patroonmagazijnen met scherpe munitie. Omdat de boordschutter zag dat het patroonmagazijn in zijn wapen nagenoeg leeg was, verwisselde hij het met een patroonhouder die op de achterbak lag. In de veronderstelling dat hij zijn wapen laadde met oefenpatronen en dat er geen scherpe munitie op het oefenterrein aanwezig was, controleerde de schutter niet de patronen in het magazijn. Met geladen wapen begaf hij zich vervolgens naar de locatie waar het oefenscenario startte.



Afbeelding 6: Patroonhouders op de achterbank van het voertuig. Rechts de patroonhouder met oefenpatronen (blanks) en links vijf patroonhouders met scherpe Colt-munitie (Bron: proces-verbaal Koninklijke Marechaussee).

Bij aanvang van het vierde scenario bevond de boordschutter zich als *Guardian Angel* samen met de adviseur en de regeringsfunctionaris in een van de lemen huisjes op de *IED lane*. Als onderdeel van het scenario reed de oefenvijand in een witte *pick-up* langs het huisje. Het slachtoffer stond gekleed in een wit gewaad en gewapend met een Colt in de laadbak en een collega bestuurde het voertuig. Toen het voertuig het lemen huisje passeerde, schoot hij op het drietal. De boordschutter beantwoordde het vuur vanuit de raamopening van het huisje, op ongeveer tien meter van het slachtoffer (afbeelding 7). Hij loste in totaal acht schoten.



Afbeelding 7: Foto van de reconstructie van het schietongeval. Tijdens het scenario bracht de schutter vanuit het huisje reactievuur uit op de militair in de laadbak van de witte pick-up truck. (Bron: proces-verbaal Koninklijke Marechaussee).

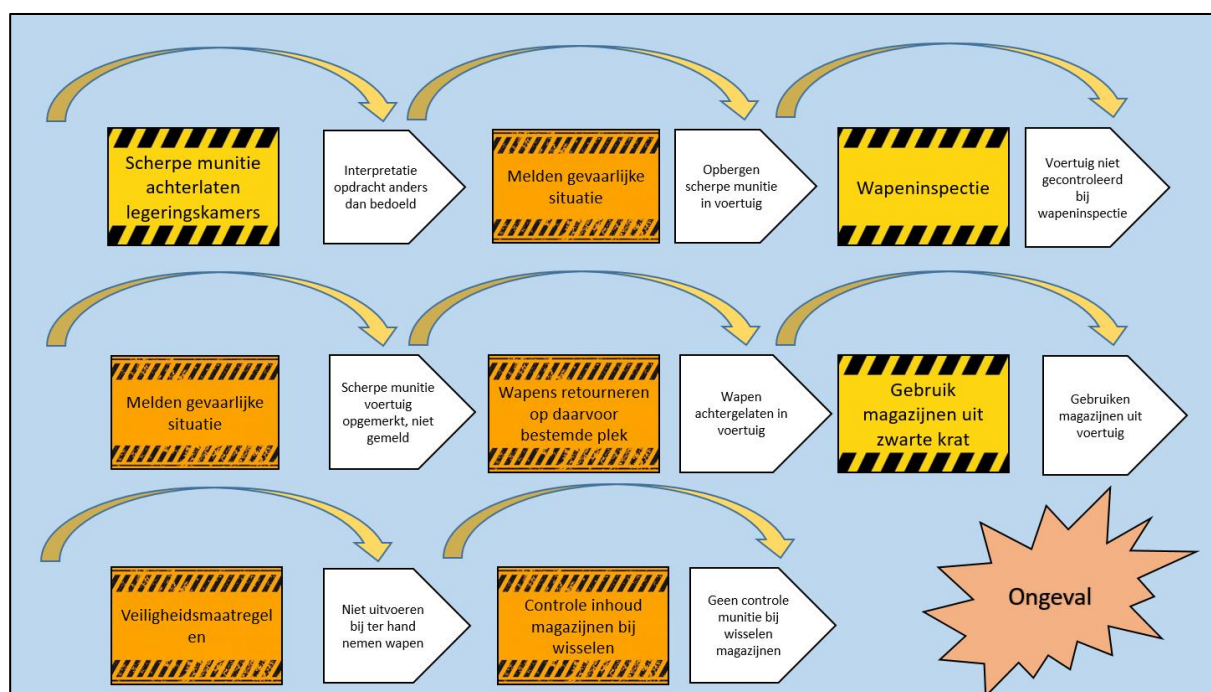
Het slachtoffer werd in zijn onderarm geraakt en liet zich uit de laadbak van de pick-up vallen. Nadat hij een drukpunt aanbracht om de bloeding aan zijn onderarm te stoppen, riep hij om hulp. Omdat omstanders in eerste instantie dachten dat de gewonde toestand van het slachtoffer onderdeel was van het scenario, reageerden zij niet direct. Het slachtoffer rende vervolgens naar de dichtstbijzijnde O&T'er die snel het drukpunt overnam. Niet lang daarna arriveerden verscheidene *Combat Life Savers*. Zij brachten ter plekke een tourniquet om de arm aan, waarna de bloeding stopte. Enkele minuten later is het slachtoffer met de witte pick-up naar het hospitaal op kamp Marmal vervoerd. Daar is hij onmiddellijk geopereerd. Twee dagen later is het slachtoffer overgebracht naar Nederland voor verdere medische behandeling. Als gevolg van het ongeval is het slachtoffer blijvend invalide geraakt.

3 Analyse

Dit derde hoofdstuk gaat over de factoren die bijdroegen tot het schietongeval, het toegepaste risicomangement en de verbeterpunten voor het veiligheidsmanagementsysteem van Defensie.

3.1 Directe factoren ongeval

Het schietongeval na de vermenging van oefenpatronen en scherpe munitie roept de vraag op welke veiligheidsbarrières niet functioneerden of ontbraken. Veiligheidsbarrières zijn maatregelen die het ongeval hadden kunnen voorkomen of de gevolgen ervan hadden kunnen beperken, in dit geval veiligheidsmaatregelen en wapeninspecties. In onderstaande figuur zijn de barrières schematisch weergegeven en vervolgens beschreven onder 3.1.1 en 3.1.2.



Figuur 2: Schematische weergave van het schietongeval op kamp Marmal. In het geel de beheersmaatregelen en in het oranje de niet-uitgevoerde veiligheidsvoorschriften en -instructies (Bron: IVD).

3.1.1 Beheersmaatregelen oefening

Tijdens de oefening van 16 januari schoten de militairen met oefenpatronen. Zo konden ze op gepaste afstand op elkaar vuren, zonder elkaar werkelijk te raken. Omdat er een grote hoeveelheid scherpe munitie in het missiegebied aanwezig was, was het risico niet denkbeeldig dat deze onbedoeld zou kunnen worden vermengd met oefenpatronen. Om dit risico te minimaliseren en de veiligheid van de deelnemers aan de oefening te garanderen, waren beheersmaatregelen noodzakelijk. De compagniescommandant trof inderdaad maatregelen en liet de verdere uitwerking ervan over aan de OPC van het peloton dat deelnam aan de oefening. De OPC bereidde vervolgens een PowerPointpresentatie voor om zowel de externe deelnemers als zijn groepscommandanten over de oefening te brieven.

In de vRAO van de *Force Protection* eenheid werd het risico op vermenging van oefenpatronen met scherpe munitie niet benoemd, ondanks dat schieten en omgaan met munitie defensiebreed is aangemerkt als hoog-risicoproces.¹⁶ Bovendien heeft geen van de militairen van de eenheid voor aanvang van de oefening een *Last Minute Risiko Analyse* (LMRA) uitgevoerd.¹⁷ Het uitvoeren van een LMRA is een laatste check voor de start van een risicovolle activiteit, om een veilige werkuitvoering te garanderen.

De dag voor de oefening hield de OPC een veiligheidsbriefing voor zijn groepscommandanten in de vorm van een PowerPointpresentatie. Hij benoemde daarin het doel en het tijdsverloop van de oefening en besprak welke middelen en voertuigen werden gebruikt. Tijdens de presentatie wees hij de groepscommandanten op het risico van vermenging van scherpe munitie met oefenpatronen en verbood hij het bezit en het gebruik van scherpe Colt-munitie op de *IED lane* op de oefendag. Om te voorkomen dat iemand toch scherpe munitie naar de *IED lane* zou meenemen, trof de OPC beheersmaatregelen.

Eén beheersmaatregel was de opdracht aan de deelnemers aan de oefening hun scherpe Colt-munitie op de legeringskamers achter te laten. De tweede beheersmaatregel bestond uit wapeninspecties bij de ingang van de *IED lane* op de dag van de oefening, voorafgaand aan het ochtend- en middagprogramma. Er werd niet geïnspecteerd na afloop van het ochtend- en middagprogramma en ook niet bij de groepscommandanten die op de *IED lane* aanwezig waren. Dit is niet in overeenstemming met het voorschrift Colt, dat onder andere wapeninspecties voorschrijft voor aanvang én na afloop van iedere oefening.¹⁸ Ook werden de voertuigen die tijdens de oefening op de *IED lane* werden gebruikt, niet geïnspecteerd. Een LMRA en inspecties van de voertuigen voorafgaand aan de oefening hadden het risico van de aanwezigheid van wapens of munitie in voertuigen kunnen verkleinen.

Ten slotte mochten de oefendeelnemers uitsluitend gebruikmaken van wapens en munitie uit de zwarte krat, die speciaal voor de oefening op de *IED lane* was neergezet. Omdat een groepscommandant het wapen niet had teruggebracht naar de centrale locatie bij de loads, maar het achterliet op de achterbank van een van de voertuigen, bovenop magazijnen met scherpe Colt-munitie, ontstond een gevaarlijke situatie. De uiteindelijke schutter vond zijn persoonlijke wapen namelijk terug in datzelfde voertuig, en kreeg zo zonder dat te beseffen de beschikking over een wapen met scherpe Colt-munitie.

3.1.2 Niet uitgevoerde veiligheidsmaatregelen en instructies

Een van de groepscommandanten die als O&T'er aan de oefening deelnam, had op de oefendag toch patroonmagazijnen met scherpe 5.56mm munitie meegenomen naar de *IED lane*. Toen hij zich dat realiseerde, legde hij de scherpe munitie in een geparkeerd voertuig op de oefenlocatie en maakte daar geen melding van. Omdat O&T'ers en voertuigen op het oefenterrein niet werden gecontroleerd tijdens de wapeninspecties, merkte de oefenleiding de scherpe Colt-munitie in het voertuig niet op.

Tijdens het middagprogramma trof het latere slachtoffer de patroonmagazijnen met scherpe Colt-munitie in het voertuig aan en meldde hij dit bij de groepscommandant bij hem in dat voertuig. Deze groepscommandant meldde de gevaarlijke situatie niet bij de OPC die de oefenleider was. In plaats daarvan is de scherpe Colt-munitie op de achterbank van het voertuig gelegd.

Tijdens het eerste scenario van het middagprogramma gebruikte een andere groepscommandant het voertuig met daarin - zonder dat hij het opmerkte - op de achterbank de patroonhouders met scherpe Colt-munitie. Na afloop van de oefening bracht hij de Colt niet terug naar de centrale plek bij de loads, maar legde hij het wapen zonder te kijken op de achterbank van het voertuig, bovenop de patroonhouders met scherpe Colt-munitie. Daarna stapte hij uit en nam hij deel aan de

¹⁶ SG Aanwijzing 007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie, paragraaf 3.4.1.

¹⁷ Nota C-LAS, nr. CLAS2016010326 d.d. 28 juli 2016 en IK-LMRA.

¹⁸ Veiligheidsregels Algemeen, Voorschrift Colt, VS 7-520.

evaluatiebespreking van het zojuist doorlopen scenario. Hij liet het wapen en de patroonhouders onbeheerd achter in het voertuig, onwetend van de risicovolle combinatie van het wapen met de scherpe munitie.

Toen de schutter in de voorbereiding op het vierde middagscenario zijn persoonlijke wapen zocht, vond hij dat niet bij de andere Colts in de *pool* naast de IED-loods. Toen hij verder zocht, trof hij het aan op de achterbank van een voertuig dat vlakbij geparkeerd stond. Omdat het patroonmagazijn in dat wapen nagenoeg leeg was, pakte hij een patroonmagazijn dat ook op de achterbank lag, in de veronderstelling dat het oefenpatronen bevatte. Toen hij het wapen met op de loop een mondingsstop pakte, voerde de schutter de voorgeschreven individuele veiligheidsmaatregelen niet uit. Omdat hij ervanuit ging dat hij zijn wapen laadde met oefenpatronen en dat er geen scherpe munitie op het oefenterrein aanwezig was, controleerde hij ook het nieuwe magazijn niet. Vervolgens liep hij naar de plaats waar het volgende scenario zich zou afspelen.

3.2 Achterliggende factoren ongeval

Nu de directe factoren van het ongeval in kaart zijn gebracht, rijst de vraag waarom militairen de beheersmaatregelen, veiligheidsvoorschriften en -instructies niet opvolgden.

3.2.1 Veiligheidsbewustzijn

In de reconstructie van het ongeval ziet de IVD aanwijzingen voor een ontoereikend veiligheidsbewustzijn bij de eenheid, zowel op het leidinggevend niveau als in de uitvoering. In de aanloop naar het ongeval merkten verschillende deelnemers aan de oefening op verschillende momenten de patroonhouders met scherpe Colt-munitie op, maar geen van hen handelde op een dusdanige wijze dat het risico of gevaar werd weggenomen. Het is aannemelijk dat hierdoor de kans op het ongeval is blijven bestaan. Hoewel het om een hoog-risicoactiviteit ging, koos de compagniesstaf ervoor de voorbereiding en de uitvoering van de oefening volledig over te laten aan de OPC.¹⁹ De compagniescommandant en zijn staf oefenden hierdoor als *first line of defence* onvoldoende invloed uit op de inventarisatie van risico's, de laatste check in de vorm van een *Last Minute Risico Analyse* en de uitvoering van beheersmaatregelen, handelingen die samen de veiligheid van de deelnemers aan de oefening moesten garanderen. In plaats daarvan kwamen de verantwoordelijkheden bijna volledig bij de OPC te liggen. De werkwijze in de eenheid weerspiegelt niet de mate van betrokkenheid van het management die kenmerkend is voor een goed veiligheidsbewustzijn.

Op het uitvoerende niveau ziet de IVD dat de veiligheidsinstructies onvoldoende duidelijk waren, waardoor uiteenlopende interpretaties mogelijk waren of instructies niet of niet strikt genoeg werden uitgevoerd. Het gegeven dat zowel de groepscommandant als deelnemers scherpe Colt-munitie meenamen naar het oefenterrein, ziet de IVD als een aanwijzing hiervoor. Ook hielden militairen zich niet aan de voorwaarden die de OPC stelde aan de oefening; een wapen werd onbeheerd achtergelaten en niet teruggebracht naar de bestemde plek, en bij het aanvullen van de munitie maakte een deelnemer geen gebruik van de patroonhouders met oefenpatronen uit de zwarte krat. Ten slotte werden veiligheidsvoorschriften niet in acht genomen, zoals bij het ter hand nemen van het wapen en het wisselen van de magazijnen. Deze situaties illustreren dat het veiligheidsbewustzijn tijdens en voorafgaand aan de oefening tekortschoot.

Op de werkvloer zijn onveilige situaties tot twee keer toe niet gemeld; de eerste keer toen één van de groepscommandanten tegen de instructies in scherpe Colt-munitie het oefenterrein op bracht en de tweede keer toen een andere groepscommandant diezelfde scherpe munitie in een voertuig aantrof maar dat niet meldde. Uit de gesprekken die de IVD na het ongeval met de betrokken personen

¹⁹ Defensie kent veel hoog-risicoactiviteiten, waaronder schieten en het werken met munitie. Vooral voor hoog-risicoactiviteiten en -werkzaamheden dienen voldoende *checks and balances* te zijn ingericht door het scheiden van uitvoeringsverantwoordelijkheid, ondersteunende expertise en kwaliteitsbewaking. SG-007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie.

voerde, werd niet duidelijk waarom zij de gevaarlijke situatie niet meldden. Duidelijk was wel dat de oefenleiding zodoende geen weet had van het risico en geen actie kon ondernemen.

Bovenstaande situaties illustreren dat er in de eenheid geen sprake was van een goed functionerend veiligheidsbewustzijn, zowel op het leidinggevende niveau als op de werkvloer. Terwijl het een hoog-risicoactiviteit betrof, was de OPC meer betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van de oefening dan de compagniesstaf.

3.2.2 *Three lines of Defence*

Zoals beschreven in het referentiekader, berust het VGM-management Defensie op het *three lines of defence* model. De drie ‘verdedigingslinies’ voor risicomanagement tijdens operationele inzet zijn bedoeld om de procesbeheersing te versterken. De IVD constateert dat de veiligheids- en risicobeheersing voor en tijdens de oefening van 16 januari 2021 niet was ingericht volgens het *three lines of defence* model.

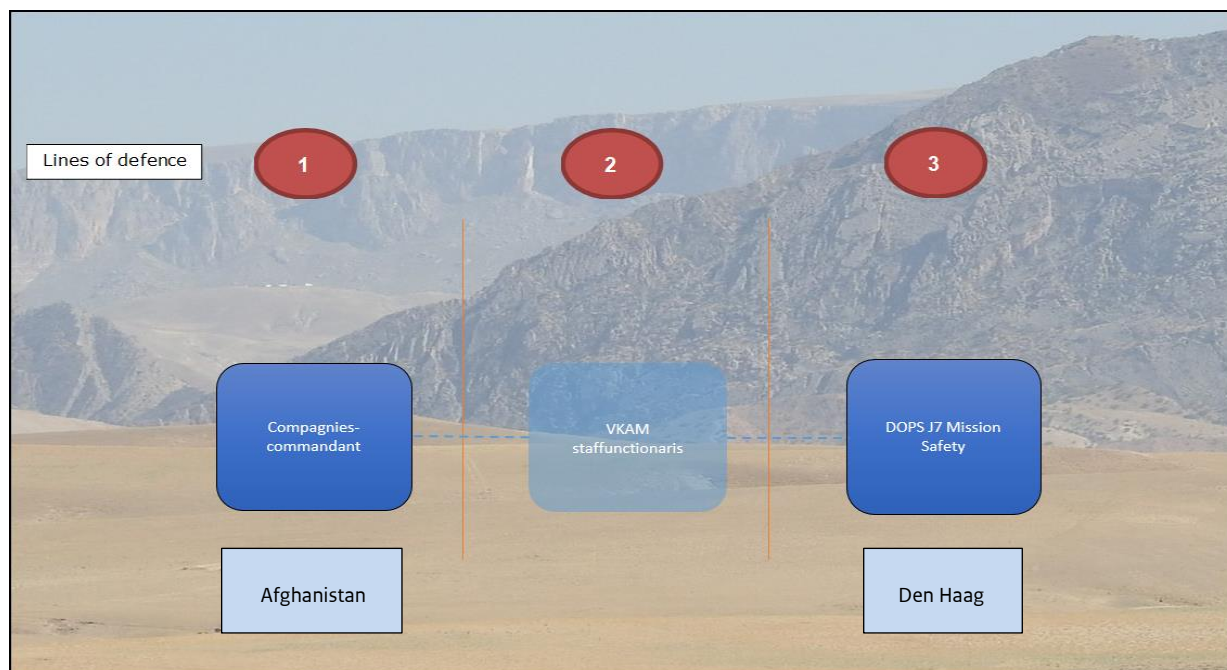
Ten eerste ontbrak in de bestaande Verbeterde Risicoanalyse Operationeel (vRAO) het risico dat gepaard gaat met het gebruik van oefenpatronen en scherpe munitie. Het bijhouden van de vRAO is een verantwoordelijkheid van de compagniescommandant en als zodanig vormt hij de *first line of Defence*. Hij woog weliswaar risico’s af en nam deze mee in het besluitvormingsproces, maar hij paste niet de vRAO-methodiek toe. Hierdoor waren in de vRAO het oefenen met oefenpatronen en de kans op vermenging met scherpe munitie niet als afzonderlijke risico’s aangemerkt en waren er geen specifieke beheersmaatregelen genomen om deze risico’s te beheersen en daarmee ongevallen te voorkomen.

Ten tweede ontbrak een kwaliteitstoets op de inhoud van de vRAO door de *second line of defence*. Het Nederlandse detachement op kamp Marmal beschikte niet over een specialist ‘Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu’ (VKAM) om de contingentscommandant (CONTCO), tevens *Senior National Representative* (SNR), en de compagniescommandant (*first line of defence*) te adviseren. Door het ontbreken van de *second line of defence* is de *first line* niet ondersteund.

De afdeling J7 van de Directie Operaties (DOPS) van de Defensiestaf in Den Haag is namens de CDS verantwoordelijk voor het in kaart brengen en beheersen van potentiële risico’s die verband houden met de inzet van militaire eenheden tijdens missies. Bureau *Mission Safety* van de DOPS J7 fungeerde tijdens de missie als *third line of defence*. De DOPS J7 heeft bovendien als taak het defensiebrede *Lessons Learned* proces te leiden en te coördineren bij zowel inzet als voorbereiding op inzet. De DOPS J7 heeft dus specifiek aandacht voor het aspect ‘veiligheid bij missies’. De afdeling was er echter niet van op de hoogte dat de uitgezonden *Force Protection* eenheid oefenpatronen gebruikte, terwijl de afdeling Operaties J3 van dezelfde directie dit wel wist. Ook de CONTCO/SNR en de compagniescommandant hadden de afdeling J7 niet over het gebruik van oefenpatronen geïnformeerd. Vanwege de COVID-pandemie kon de J7 het missiegebied niet bezoeken om te toetsen of de vRAO nog actueel was.

De IVD heeft bij de DOPS de vRAO voor de missie ingezien en geconstateerd dat schieten en het omgaan met munitie daarin niet voorkomen. Dat is opmerkelijk, omdat schieten en het werken aan en met munitie in het VGM-management expliciet zijn aangemerkt als hoog-risicoproces.²⁰

²⁰ Hoofdstuk 3, alinea 3.4.1 Hoog Risico-processen Aanwijzing SG 007 Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie.



Figuur 3. De three lines of defence, zoals van toepassing tijdens de missie Resolute Support.

De IVD constateert dat er sprake was van onvoldoende toezicht door de DOPS op de veiligheid in het missiegebied. Er was weliswaar wekelijks contact vanuit Den Haag met de CONTCO/SNR in het gebied, maar de DOPS had geen volledig beeld van de risico's ter plaatse. Mede hierdoor heeft de DOPS J7 geen rol gespeeld als *third line of defence* bij de beheersmaatregelen die de eenheid trof om de vermenging van scherpe met oefenmunitie te vermijden.

De *three lines of defence* hebben dus voor en tijdens de oefening niet goed gefunctioneerd omdat aan geen van de drie voldoende vorm en inhoud is gegeven. De theorie in het VGM Defensie is in dit geval niet in de praktijk gebracht.

3.3 Leren van eerdere voorvallen

Vermenging van oefenpatronen en scherpe munitie komt vaker voor bij Defensie. De oorzaken variëren van vermenging bij het verpakkingsproces, fouten in de retourstroom van munitie en het herverpakkingsproces, tot menselijk handelen. Dat laatste geldt voor dit ongeval.

3.3.1 Rapportages vermenging van scherpe munitie en oefenpatronen binnen Defensie

Defensie gebruikt het SAP-systeem onder andere voor het aanvragen, wijzigen en retourneren van munitie. De afdeling Kwaliteitsbewaking van het Defensie Munitiebedrijf stuurt bij de ontdekking van fouten door vermenging in het herverpakkingsproces of de retourstroom een zogenaamd 'kasbericht blokkeren' (TB-MUN).²¹ Zo'n bericht vermeldt alle bijzonderheden en benodigde acties en gaat naar alle beheerders en gebruikers van het SAP-systeem binnen Defensie.²²

²¹ Melding/rapportage incidenten met munitie/wapens.

²² *Systemanalyse Programmmentwicklung* in het Duits en *System Analysis Program Development* in het Engels. Dit is software voor het managen van bedrijfsprocessen.

Defensie kan een Commissie van Onderzoek (CvO) instellen wanneer vermenging van oefenpatronen en scherpe munitie zich heeft voorgedaan.²³ Een CvO onderzoekt het incident of voorval, rapporteert over de toedracht en doet doorgaans aanbevelingen. Het hogere echelon neemt een besluit op grond van de aanbevelingen.

Defensie heeft de mogelijkheid CvO-rapportages via het intranet digitaal toegankelijk te maken, zodat defensiepersoneel er kennis van kan nemen en er een leereffect zou kunnen ontstaan. Defensie beschikt op dit moment echter niet over een systeem of database om informatie in CvO-rapportages (*Lessons Identified*) te ontsluiten en om te volgen wat er met de aanbevelingen is gedaan (*Lessons Learned*). Hierdoor worden de CvO-rapportages niet optimaal benut.

3.3.2 *Lessons learned*

In de operatieaanwijzing voor de missie *Resolute Support* heeft de Directeur DOPS vastgelegd dat alle observaties in het kader van *lessons learned* moeten worden ingevoerd in het *Advanced Lessons Learned Information System* (ALLIS). Het systeem is toegankelijk voor eenheden in het missiegebied en opvolgende eenheden tijdens hun opwerkperiode. Het oogmerk van de Directeur DOPS in deze operatieaanwijzing is het leervermogen van Defensie te vergroten. Het ALLIS-systeem was tot 2019 via het intranetportaal van Defensie beschikbaar. Het gaf toegang tot informatie zoals rapportages, observaties knel- en verbeterpunten en *best practices*.

In 2019 heeft Defensie een alternatief proces ingericht dat op ALLIS aansluit en via intranet, na verkregen toestemming van DOPS J7, toegankelijk is. Dit alternatieve proces werkt met observatielijsten en een databestand *Lessons Learned*. Op verzoek van de IVD voerde de DOPS J7 in de beschikbare ALLIS-data en *Lessons Learned*-data digitale zoekslagen uit naar de trefwoorden 'munitie', 'scherp', 'blank', 'vermenging', 'verwisseling' en 'schiet'. De zoekslagen leverden geen informatie op, waaruit de IVD concludeert dat het *Lessons Learned*-systeem geen rapportages, voorvallen, meldingen of onderzoeken over de vermenging van oefenpatronen en scherpe munitie bevat. Het is dus niet mogelijk geweest via dit systeem informatie en ervaringen uit te wisselen.

²³ Middels Instellingsbeschikking van de daartoe bevoegde autoriteit.

4 Conclusies

Op 16 januari 2021 raakte een militair van het Commando Landstrijdkrachten zwaargewond tijdens een oefening op kamp Marmal in Mazar-e-Sharif, Afghanistan. In de oefening mochten alleen oefenpatronen worden gebruikt. Doordat er toch scherpe munitie met oefenpatronen vermengd is geraakt, kon het echter gebeuren dat een collega hem ongewild in zijn arm schoot en ernstig verwondde. De IVD verrichtte onderzoek naar de directe en de achterliggende factoren die bijdroegen tot het ongeval en komt tot de volgende conclusies.

4.1 Directe factoren ongeval

In het missiegebied waren grote hoeveelheden scherpe munitie aanwezig, maar militairen mochten tijdens de oefening alleen oefenpatronen gebruiken. De OPC besloot daarom beheersmaatregelen te treffen om het risico dat scherpe munitie met oefenpatronen vermengd kon raken te minimaliseren en zo de veiligheid van de deelnemers aan de oefening te garanderen. Zij kregen ten eerste de opdracht hun scherpe Colt-munitie op de legeringskamers achter te laten. Ten tweede werden wapeninspecties uitgevoerd voor aanvang van het ochtend- en het middagprogramma en ten derde mochten deelnemers uitsluitend oefenpatronen en wapens gebruiken uit een speciaal daarvoor samengestelde voorraad.

Het ongeval op kamp Marmal gebeurde in weerwil van deze beheersmaatregelen. De wapeninspecties werden niet volledig uitgevoerd en opdrachten die de oefenleiding had verstrekt, zoals het achterlaten van scherpe munitie op de legeringskamers, werden anders of niet uitgevoerd. Onveilige situaties, waaronder de aanwezigheid van scherpe munitie op het oefenterrein, werden niet gemeld en individuele veiligheidsvoorschriften, bijvoorbeeld bij het ter hand nemen van een wapen, werden niet strikt opgevolgd. Zo ontstond een samenloop van omstandigheden waardoor het ongeval zich kon voordoen.

4.2 Achterliggende factoren ongeval

Het veiligheidsbewustzijn in de betrokken eenheid en het risicomanagement in het inzetgebied waren niet op het gewenste niveau. Het *three lines of defence* model waarop het VGM Defensie berust, bleek in de praktijk niet te worden toegepast.

Uit de reconstructie van het ongeval leidt de IVD af dat het veiligheidsbewustzijn binnen de eenheid onvoldoende was, zowel op leidinggevend niveau als op de werkvloer. Hoewel het een hoog-risicoactiviteit betrof, toonde de compagniesstaf, inclusief de commandant, onvoldoende betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van de oefening. Voorts waren militairen op de werkvloer zich onvoldoende bewust van de risico's van de oefening, zodat gewenst gedrag ten aanzien van veiligheid uitbleef en gevaarlijke situaties niet werden gemeld.

De inspectie constateert voorts tekortkomingen in de beheersing van de veiligheidsrisico's. Zo maakte de vRAO geen melding van het risico van de vermenging van oefenpatronen met scherpe munitie en evenmin van de hoog-risicoactiviteiten schieten en werken met munitie. Ook was de veiligheids- en risicobeheersing voor en tijdens de oefening niet georganiseerd volgens het *three lines of defence* model waarop het VGM van Defensie berust. De *second line of defence* ontbrak volledig en er was onvoldoende toezicht en ondersteuning door de DOPS J7 in Den Haag als *third line of defence*. Mede hierdoor werden de factoren die hebben bijgedragen tot het ongeval niet onderkend en gecorrigeerd.

5 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen in dit onderzoek beveelt de IVD de Commandant der Strijdkrachten en zijn ondercommandanten het volgende aan:

- Besteed in het gereedstellingsproces ter voorbereiding van missies bijzondere aandacht aan operationeel risicomanagement en beoefen het voorafgaand aan de missie met de commandanten en overige sleutelspelers.
- Stimuleer de naleving van de beheersmaatregelen en de individuele discipline gedurende missies, in het bijzonder op het gebied van wapens en munitie, en zie hierop toe.

Bijlagen

1. Bijlage 1

2. Bijlage 2

3. Bijlage 3

4. Bijlage 4

5. Bijlage 5

6. Bijlage 6

7. Bijlage 7

8. Bijlage 8

9. Bijlage 9

10. Bijlage 10

11. Bijlage 11

12. Bijlage 12

13. Bijlage 13

14. Bijlage 14

15. Bijlage 15

16. Bijlage 16

17. Bijlage 17

18. Bijlage 18

19. Bijlage 19

20. Bijlage 20

21. Bijlage 21

22. Bijlage 22

23. Bijlage 23

24. Bijlage 24

25. Bijlage 25

26. Bijlage 26

27. Bijlage 27

28. Bijlage 28

29. Bijlage 29

30. Bijlage 30

31. Bijlage 31

32. Bijlage 32

33. Bijlage 33

34. Bijlage 34

35. Bijlage 35

36. Bijlage 36

37. Bijlage 37

38. Bijlage 38

39. Bijlage 39

40. Bijlage 40

41. Bijlage 41

42. Bijlage 42

43. Bijlage 43

Bijlage A

Onderzoeksverantwoording

De IVD startte een onderzoek naar de factoren die hebben bijgedragen tot het schietongeval op 16 januari 2021 op kamp Marmal in Afghanistan. Het onderzoek richt zich niet op verwijtbaarheid of schuld, maar op wat Defensie kan leren van dit ongeval en herhaling te voorkomen.

Dit rapport beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: Welke factoren hebben bijgedragen aan het schietongeval op 16 januari 2021 op kamp Marmal waarbij een militair van het Commando Landstrijdkrachten gewond is geraakt?

Het onderzoek bestond uit de volgende fasen.

Dataverzameling

De IVD heeft op verschillende manieren data verzameld:

- Interviews met de directe betrokkenen bij het schietongeval;
- interviews met DOPS Defensiestaf;
- opvragen van documenten van de missie *Resolute Support*;
- bestuderen van normen, regelgeving en procedures zoals vastgelegd in interne regelgeving van Defensie.

Analyse en oordeelsvorming

De IVD analyseerde de verzamelde informatie van het onderzoek. Om de resultaten op waarde te kunnen schatten, stelde de IVD een referentiekader op en met behulp daarvan komt de IVD tot haar oordeelsvorming. Het referentiekader bestaat hoofdzakelijk uit beleid en regelgeving van Defensie zelf. Daarnaast geeft het referentiekader weer wat de IVD van Defensie verwacht als het gaat over veilig oefenen en opereren.

Kwaliteitsborging

- Elk interview is vastgelegd in een verslag dat de geïnterviewde heeft kunnen aanvullen/verduidelijken en heeft kunnen controleren op feitelijke onjuistheden;
- Een team van interne en externe tegenlezers toetste het conceptrapport op consistentie, inzichtelijkheid en logica.
- Het conceptrapport is aangeboden voor wederhoor aan Defensie en in het bijzonder aan het betrokken operationele commando.

Bijlage B

Afkortingenlijst

CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CONTCO	Contingentscommandant
CvO	Commissie van Onderzoek
DMO	Directie Materieel Organisatie
DOPS	Directie Operaties van de Defensiestaf
FP	<i>Force Protection</i>
IVD	Inspectie Veiligheid Defensie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LMRA	<i>Last Minute</i> Risico analyse
OM	Openbaar Ministerie
OPC	Opvolgend Pelotonscommandant
OPCO	Operationeel Commando
SAP	<i>System Analysis Program Development</i> , software voor het managen van bedrijfsprocessen
SNR	<i>Senior National Representative</i>
VGM	Veiligheid, Gezondheid en Milieu bij Defensie
VKAM	Veiligheid, Kwaliteitsmanagement, Arbeidsomstandigheden en Milieu
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VRAO	Verbeterde Risico Analyse Operationeel

Bijlage C

Commentaar betrokken partijen

Een conceptversie van dit rapport is aan de betrokken partijen voorgelegd voor een controle op feitelijke onjuistheden. Al deze partijen hebben gereageerd op de conceptversie van het rapport.

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt.

Correcties van feitelijke onjuistheden heeft de inspectie overgenomen. De desbetreffende tekstdelen zijn 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 Veiligheid Defensie (www.ivd.nl).

Colofon

Inspectie Veiligheid Defensie

Locatie

Brasserskade 227a
2497 NX Den Haag

Postadres

Postbus 90701
2509 LS Den Haag
MPC 58B

www.ivd.nl

Bron omslagfoto: beeldbank Defensie

Juni 2022