



Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid

Beleidsdoorlichting van de nationale veiligheid in relatie tot de samenwerking met civiele partners tot 1 januari 2016



INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	Inleiding	3
1.1	Doelstelling beleidsdoorlichting	3
1.2	Onderzoeks vragen	4
1.3	Onderzoeksmodel	4
1.4	Afbakening	5
HOOFDSTUK 2	AANLEIDING, DOELSTELLING EN BEOOGDE EFFECTEN VAN DE CIVIEL-MILITaire SAMENWERKING	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Rol van Defensie bij nationale veiligheid	7
2.3	Doelstelling, beoogde effecten en maatregelen van de civiel-militaire samenwerking	7
HOOFDSTUK 3	BELEIDSMAATREGELEN EN HUN UITVOERING	9
3.1	Organiseren van gegarandeerde (specialistische) inzet van defensiecapaciteiten	9
3.1.1	<i>Handhaving van de openbare orde en veiligheid</i>	9
3.1.2	<i>Bestrijding van rampen en zware ongevallen</i>	13
3.2	Beschikbaar stellen van mensen en middelen en ondersteuning met ICT voor een betere samenwerking	16
3.3	Bijdragen aan gemeenschappelijke oefeningen, opleidingen en wetenschappelijke onderzoeken	19
HOOFDSTUK 4	EFFECTEN VAN HET BELEID	24
4.1	Analyse	24
4.2	Onderzoek ADR	27
4.3	Verkenning beleidsopties bij minder en meer beschikbare middelen	28
4.4	Mogelijkheden tot verbetering van toekomstige beleidsevaluaties	31
HOOFDSTUK 5	ONTWIKKELING VEILIGHEIDSSITUATIE	33
5.1	Nationale en mondiale ontwikkelingen en de veiligheidscontext	33
5.2	Veranderende vraag naar militair vermogen	33
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	35
6.1	Conclusies	35
6.2	Aanbevelingen	37
Bijlage A	Afkortingen	38
Bijlage B	Literatuurlijst	40
Bijlage C	Overzicht investeringen en exploitatie ICMS-maatregelen	42
Bijlage D	ADR-rapport, 24 juli 2017.	43
Bijlage E	Eindoordeel onafhankelijke deskundige	77

HOOFDSTUK 1 Inleiding

In de begroting van Defensie 2016 is vastgelegd dat Defensie op basis van begrotingsartikel 3 (taakuitoefening Landstrijdkrachten) de beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners' in 2017 uitvoert¹. Aangezien de rol van Defensie ten aanzien van de nationale veiligheid niet beperkt is tot het ressort van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS), is de beleidsdoorlichting efensie-breed uitgevoerd.

Conform de motie Harbers van 25 april 2014 heeft de regering voorafgaand aan de start van de beleidsdoorlichting de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet en de vraagstelling². De vragen van de vaste Commissie voor Defensie op 13 oktober 2016 zijn door de minister van Defensie op 10 november 2016³ beantwoord. De Tweede Kamer heeft deze brief in haar vergadering van 16 november 2016 (Begrotingsbehandeling Defensie) voor kennisgeving aangenomen.

Een beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek⁴ (RPE) en betreft een synthesestudie; het beleid wordt in beginsel alleen op basis van bestaande documenten beoordeeld. De doorlichting is uitgevoerd door een projectteam, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie: de Hoofddirectie Beleid, de Hoofddirectie Financiën en Control, de Directie Juridische Zaken, de Directie Plannen, de Directie Operatien, de Directie Aansturen Operationele Gereedheid, het Commando Landstrijdkrachten, het Commando Zeestrijdkrachten, het Commando Luchtstrijdkrachten, het Commando Koninklijke Marechaussee en de ondersteunende onderdelen: de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Diensten Centra. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft vanuit haar coördinerende verantwoordelijkheid en gezagsrol op het terrein van nationale veiligheid deel uitgemaakt van het projectteam. Ook is input gevraagd vanuit het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken.

Bij deze beleidsdoorlichting is conform de RPE een onafhankelijke deskundige betrokken: Prof. Dr. Ira Helsloot van de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. Dr. Helsloot bekleedt in Nijmegen de leerstoel 'Besturen van Veiligheid' en is editor van het '*Journal of Contingencies and Crisis Management*'. Hij is betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak. Gedurende het totale traject heeft hij geadviseerd over de mate van onafhankelijkheid, objectiviteit, transparantie, validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Het onafhankelijk oordeel van Prof. Dr. Helsloot is als bijlage E gevoegd.

1.1

Doelstelling beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting geeft een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ter zake gevoerde beleid. Op basis van de feitelijke bevindingen wordt verantwoording over het gevoerde beleid afgelegd aan de Tweede Kamer. Deze bevindingen en de veranderende veiligheidssituatie hebben geleid tot aanbevelingen om het beleid te verbeteren. Deze kunnen bijvoorbeeld worden betrokken bij komende besluiten over de doorontwikkeling van de rol van Defensie bij nationale veiligheid/-crisisbeheersing.

¹ De taak van Defensie op het terrein van de nationale veiligheid wordt altijd uitgevoerd onder civiel bevoegd gezag; dus altijd in samenwerking met civiele partners.

² Kamerstuk 31516 nr. 16, 2016-2017, Brief Regering; Beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; Samenwerking met civiele partners'.

³ Kamerstuk 31516 nr. 18, 2016-2017, Lijst van vragen en antwoorden over de Beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners'.

⁴ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014), artikel 1, Staatscourant, 25 september 2014.

1.2

Onderzoeks vragen

De onderzoeks vrag en deelonderzoeks vragen van deze beleids doorlichting zoals deze op 20 september 2016² naar de Tweede Kamer zijn gestuurd, luiden:

Onderzoeks vrag:

In hoeverre is de uitvoering van het beleid met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking in de periode van 2005 tot 2016 doelmatig en doeltreffend geweest?

Deelonderzoeks vragen

1. *Wat was de aanleiding om de Civiel-Militaire Bestuurs afspraken te maken en deze afspraken te intensiveren en vervolgens te versterken?*
2. *Hebben de maatregelen het beoogde effect gehad op de civiel-militaire samenwerking?*
3. *Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS) doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling' doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?*
4. *Hoe heeft de veiligheidssituatie zich sinds 2005 ontwikkeld in relatie tot het civiel-militaire samenwerkings domein?*
5. *Is het mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te vergroten? Wat zijn de beleidsopties indien er (20 procent) meer of minder financiële middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?*

De deelonderzoeks vragen zijn vertaald naar een onderzoeks model waarin vooral deelonderzoeks vragen 2 en 3 centraal staan.

1.3

Onderzoeks model

De beleids doorlichting wordt in drie stappen uitgevoerd:

1. Reconstructie van het ontwikkelde beleid en de beoogde effecten;
2. Reconstructie van het uitgevoerde beleid en de gerealiseerde effecten;
3. Beoordelen en waarderen van de verschillen tussen 1 en 2.



De processtappen worden als volgt weergegeven in het document:

De reconstructie van het beleid, de beoogde effecten en de doelstelling zijn beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitvoering van de deelmaatregelen voortkomend uit het opgestelde beleid. Hoofdstuk 4 analyseert de relatie tussen de genomen maatregelen en de beoogde effecten. De huidige ontwikkelingen van de veiligheidssituatie en de veranderende vraag naar defensiecapaciteiten zijn beschreven in hoofdstuk 5. Tenslotte zijn in hoofdstuk 6 de (eind)conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Op verzoek van Defensie heeft de Auditdienst Rijk (ADR) de deelonderzoeks vrag over de doelmatigheid en doeltreffendheid (deelvraag 3) van het beleid onderzocht. Het eindrapport van de ADR is in zijn geheel als bijlage toegevoegd. Het onderzoek door de ADR kan worden beschouwd als waarborg voor onafhankelijkheid.

1.4**Afbakening**

Het onderscheidend criterium voor de beleidsdoorlichting is samenwerking met civiele partners. Dit impliceert dat de beleidsdoorlichting betrekking heeft op de militaire bijstand en steunverlening door Defensie (onderdeel van 3^e hoofdtaak van Defensie)⁵, zoals deze op verzoek en onder verantwoordelijkheid van het civiel bevoegde gezag wordt uitgevoerd. De beleidsdoorlichting gaat daarmee dus niet over de structurele nationale taakuitoefening door de krijgsmacht, zoals de zelfstandige beveiliging van het Nederlandse luchtruim, inzet kustwacht en de uitvoering van de taken op grond van artikel 4 Politiewet 2012 door de Koninklijke Marechaussee (KMar).

De te beschouwen trajecten

De beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners' (hierna kortgeleden genoemd: beleidsdoorlichting) focust op de 'Intensivering Civiel Militaire Samenwerking' (ICMS 2006-2012)⁶. In geringe mate wordt verwezen naar het traject 'Versterking Civiel Militaire Samenwerking' (VCMS, 2012-2016)⁷. Het VCMS-traject⁸ is niet als project of programma vorm gegeven en als zodanig ook niet aan de Tweede Kamer aangeboden. Aan dit traject is ook geen budget verbonden. Over de bereikte resultaten zijn geen separate meldingen aan de Tweede Kamer gedaan, maar zijn regulier geïmplementeerd in de lopende processen. Daarom is VCMS in deze beleidsdoorlichting verder niet inhoudelijk in beschouwing genomen. Waar nodig worden de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA 2005)⁹ bij de doorlichting betrokken.

De te beschouwen periode

De te beschouwen periode om inzicht te krijgen in de afspraken over civiel-militaire samenwerking betreft 2005 tot 2016. Omdat de beleidsdoorlichting voor een deel in 2016 wordt uitgevoerd, is 31 december 2015 gekozen als einde van de te beschouwen periode voor wat betreft het kwantitatieve deel van de analyse.

Financiële kaders

De ICMS omvat in 2006 een pakket maatregelen met een investeringsvolume van totaal 115 miljoen en een jaarlijkse exploitatielast van 34 miljoen euro. De investeringen betreffen met name infra voor CBRN¹⁰-trainingen, verwerving van materieel en beschermende kleding CBRN-eenheden, aanpassing van schepen en verwerving materiaal voor de havendetectieteams, verwerving van Unmanned Aerial Vehicles (UAV's) en investeringen in grondgebonden sensoren (Squire). De exploitatiekosten worden veroorzaakt door uitbreiding personeel, beschikbaarheids-/bereikbaarheidsvergoedingen en beheer/onderhoud materieel. De specificering per maatregel is weergegeven in bijlage C.

⁵ Derde hoofdtaak Defensie: Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. Bron defensienota 2000, kamerstuk 26900 vergaderjaar 1999 – 2000.

⁶ Kamerstuk 30300-X nr. 106, 2005-2006 Rapportage intensivering Civiel-Militaire Samenwerking, d.d. 24 mei 2006.

⁷ In tegenstelling tot het ICMS-project, dat uitging van gedetailleerde en financieel onderbouwde afspraken en doelstellingen met een verantwoording aan de Tweede Kamer, kenmerkt het VCMS-traject zich door een zuiver beleidmatig kader zonder financiering en politieke verantwoording.

⁸ In 2012 hebben de ministers van VenJ en Defensie erkend dat traject nodig is om de civiel-militaire samenwerking te versterken. Het traject bevat op hoofdlijnen de volgende thema's:

- Samenwerking tussen Defensie en de nationale politie;
- De zichtbaarheid van de krijgsmacht;
- Versterken van de samenwerking op het gebied van opleiden, trainen, oefenen en simulatie (OTOsim).

⁹ Kamerstuk 29800-X nr. 37, 2004-2005 Eindrapport Civiel-Militaire Bestuursafspraken CMBA) fase II, d.d. 21 april 2005.

¹⁰ Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair (voorheen NBC).

De kengetallen en de financiële verrekensystematiek waren beschreven in de ‘Regeling verrekening additionele uitgaven militaire bijstand en steunverlening’, waar het ICMS convenant naar verwijst. Hierbij werden de gemaakte (meer)kosten verrekend met de aanvrager. Deze Regeling is op 1 januari 2010 vervallen door het inwerking treden van een nieuwe financieringssysteem voor militaire bijstand en steunverlening. Het convenant FNIK werd op 10 juni 2010 ondertekend en op 13 mei 2015¹¹ na evaluatie herzien. Het budget, verhoogd van 2,4 miljoen euro naar 3 miljoen euro en opgenomen in de begroting van Defensie, wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Veiligheid en Justitie en uit het gemeentefonds door de Nederlandse gemeenten. De additionele uitgaven die Defensie maakt voor de verleende bijstand en steunverlening worden binnen Defensie verrekend ten laste van dit FNIK-budget.

¹¹ Covenants tussen het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzake FNIK, dd 13 mei 2015.

HOOFDSTUK 2 AANLEIDING, DOELSTELLING EN BEOOGDE EFFECTEN VAN DE CIVIEL-MILITaire SAMENWERKING

2.1

Aanleiding

Ervaringen, evaluaties en geleerde lessen van oefeningen en daadwerkelijke rampen en crises hebben uitgewezen dat bij rampen en crises, het civiel bevoegde gezag en de haar ter beschikking staande civiele hulpverleningsdiensten behoeft te hebben aan ondersteuning vanuit Defensie. Op grond daarvan heeft de civiel-militaire samenwerking vorm en inhoud gekregen die mede gebaseerd is op rampen en crises zoals de vuurwerkrampprobleem Enschede (2001), de MKZ¹² Crisis (2001), de gevolgen voor Nederland van de oorlog in Irak (2003) en de aanslagen in Madrid (2004).

2.2

Rol van Defensie bij nationale veiligheid

De derde hoofdtaak van Defensie is tot 2005 vooral ingevuld als vangnet in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten. In de loop der tijd werd echter steeds duidelijker dat de toegevoegde waarde van Defensie vooral ligt in de ondersteuning met specialistische en unieke capaciteiten. Capaciteiten waarmee veel ervaring is opgedaan in crisisbeheersingsoperaties in het buitenland. In de brief aan de Tweede Kamer 'Defensie en nationale veiligheid' van 22 april 2005¹³ is een koerswijziging beschreven voor de derde hoofdtaak van Defensie. Daarin is aangekondigd dat Defensie zich ontwikkelt van een vangnet naar een structurele veiligheidspartner naast de politie, de brandweer, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en de gemeenten. Hierbij dient de samenwerking met de crisispartners in de koude fase (elkaar leren kennen, plannen, opleiden, oefenen en informatie delen) als basis om in de warme fase tot een optimaal resultaat te komen.

Tijdens de behandeling van genoemde brief 'Defensie en nationale veiligheid' op 10 november 2005, was er brede steun in de Tweede Kamer voor de koerswijziging.

2.3

Doelstelling, beoogde effecten en maatregelen van de civiel-militaire samenwerking

Doelstelling

De uitkomsten van het CMBA rapport zoals vertaald naar de ICMS maatregelen zijn bedoeld om de doelstelling: 'Vergroten slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie' te bereiken. Van belang daarbij is dat Defensie zich hierbij doorontwikkelt naar het eerder genoemde structureel partnerschap¹⁴.

Beoogde effecten

Met het doorlopen van de trajecten CMBA en ICMS wordt invulling gegeven aan de toezeggingen uit de brief van 24 mei 2006 aan de TK, waarin het kabinet zich uitspreekt (1) voor grotere aantal militairen in meer organieke verbanden (= meer), (2) voor specifieke vormen van ondersteuning en versnelde afhandeling van aanvraagprocedures (=beter) en (3) voor een flexibel stelsel van reactietijden (=flexibeler). De toezeggingen zijn als volgt uitgewerkt:

- Uitbreiding defensiecapaciteit ten behoeve van de civiel-militaire samenwerking:
 - Meer, door verhogen van het aantal militairen van 3000 naar ongeveer 4600;
 - Beter, door het toevoegen van gewenste specialistische capaciteiten;
 - Flexibeler, door variabele reactietijden aan eenheden te koppelen afgestemd op dreigingsscenario's.
- Versnelling civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten, door:

¹² Mond- en Klauwzeer

¹³ Kamerstuk 29800-x, nr 84, 2005-2006 (Defensie en Nationale veiligheid).

¹⁴ De doelstellingen, de beoogde effecten en de uit te voeren maatregelen zijn verwoord op de pagina's 1 tot en met 4 van de brief van 24 mei 2006; Kamerstuk 30300-X nr. 106, 2005-2006.

- Defensie in elke veiligheidsregio te positioneren van ad hoc naar structurele veiligheidspartner;
- met de veiligheidspartners realiseren van gedeelde informatievoorziening.
- Vergroting onderlinge bekendheid civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen¹⁵, door gezamenlijk:
 - opleiden en oefenen;
 - kennis uitwisselen;
 - voorbereiden op rampen en crises (preventie en preparatie).

Maatregelen

Om de effecten te realiseren heeft een groep van 200 deskundige onder begeleiding van TNO met behulp van scenario-analyses maatregelen voorgesteld die zijn getoetst door de interdepartementale Commissie van Maanen¹⁶. Dat heeft geleid tot de volgende clusterindeling:

- Inzet gegarandeerde (specialistische) defensiecapaciteiten voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- Multidisciplinaire samenwerking op bestuurlijk en decentraal operationeel niveau en bij de informatievoorziening onder crisisomstandigheden;
- Samenwerking bij gemeenschappelijk oefenen, opleiden en wetenschappelijk onderzoek.

Dit is weergegeven in navolgende doelenmatrix.

Doelstelling	Vergroten slagkracht Nederlandse crisisorganisatie door structureel partnerschap Defensie		
Beoogde effecten	Uitbreiding Defensiecapaciteiten ten behoeve van de civiel-militaire samenwerking	Versnelling civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten	Vergroting onderlinge bekendheid civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen
Maatregelen-clusters	Inzet gegarandeerde (specialistische) defensiecapaciteiten voor handhaving van de openbare orde en veiligheid en bestrijding van rampen en zware ongevallen	Multidisciplinaire samenwerking op bestuurlijk- en decentraal operationeel niveau en bij informatievoorziening onder crisisomstandigheden	Samenwerking bij gemeenschappelijk oefenen, opleiden en wetenschappelijk onderzoek

Tabel 1: Doelenmatrix.

De uitvoering van de clusters van de maatregelen en de daarin aangeven deelmaatregelen, worden in hoofdstuk 3 beschreven, waarbij de indeling van de brief aan de TK van 24 mei 2006 wordt gehanteerd. De invloed van nieuwe ontwikkelingen, die gedurende de periode van realisatie naar voren zijn gekomen, worden in hoofdstuk 5 in de analyse meegenomen.

¹⁵ Zie pagina 13 van de brief van 24 mei 2006; Kamerstuk 30300-X nr. 106. 2005-2006.

¹⁶ Advies over ICMS, VenW nr. VenW/DAB/3155, d.d. 4 april 2006.(Interdepartementale Commissie van Maanen)

HOOFDSTUK 3 BELEIDSMAATREGELEN EN HUN UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de maatregelen in detail uitgewerkt. De uitwerking gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk 2 opgenomen doelenmatrix (tabel 1) en volgt derhalve de volgende onderverdeling:

1. Inzet van gegarandeerde (specialistische) defensiecapaciteiten voor:
 - a) De handhaving van de openbare orde en veiligheid;
 - b) De bestrijding van rampen en zware ongevallen.
2. Multidisciplinaire samenwerking op:
 - a) Bestuurlijk niveau;
 - b) Decentraal operationeel niveau;
 - c) De informatievoorziening onder crisisomstandigheden.
3. Samenwerking bij gemeenschappelijk oefenen, opleiden en wetenschappelijk onderzoek.

3.1 Organiseren van gegarandeerde (specialistische) inzet van defensiecapaciteiten

3.1.1 Handhaving van de openbare orde en veiligheid

Afspraken	Getroffen maatregelen
<p>a. Bezien of een nader te bepalen deel van de beschikbare personele capaciteit kan worden opgeleid en uitgerust voor ordehandhavingstaken voor ondersteuning bij handhaven openbare orde.</p>	<p>Op basis van analyse en inventarisatie van dit vraagstuk, verwoord in Commandant der Strijdkrachten (CDS) Nota¹⁷ aan de Secretaris Generaal van Defensie, is afgezien van de uitvoering van deze maatregel. De inschatting van de dreiging destijds, de vereiste (disproportionele) inspanning en de afwijkende focus t.o.v. standaardtrainingen noodzaakten niet tot het treffen van deze maatregel. Dit besluit werd later nog bevestigd door de conclusies uit een rapport van de politieacademie¹⁸.</p>

¹⁷ Nota nr S2006038589 van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) aan de Secretaris Generaal van Defensie d.d. 12-12-2006 met als onderwerp: Inzet militairen voor handhaving openbare orde in Nederland.

¹⁸ Onderzoek naar de inzet van de krijgsmacht (uitezonderd de Koninklijke Marechaussee) als medehandhaver van openbare orde bij grootschalige crisissen. Een gezamenlijk onderzoek door Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke veiligheid, Nederlandse Defensie Academie. Gerapporteerd aan BZK en Defensie 14 december 2009.

2. Bewaken en beveiligen objecten, grenzen, routes en grotere gebieden	Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Er komt een grondgebonden eenheid (max bataljon); inzetbaar binnen 48 uur en operationeel vanaf 2007 voor bewaken en beveiligen van vitale objecten, alsmede voor voortzettingsvermogen. Deze wordt versterkt met grondradars en breidt daartoe haar radarsysteem (SQUIRE) beperkt uit.		Een grondgebonden infanteriebataljon van de CLAS of Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) van 350 - 500 militairen is vanaf 01-01-2007 operationeel gesteld. Eén compagnie van deze (steeds wisselende) eenheid is in het kader van de vigerende dreiging vanaf december 2015 tot nader order op een inzetgereedheid van zes uur geplaatst. De grondradars zijn operationeel en organiek ingedeeld bij de verkenningseenheden van de CLAS en CZSK (1). Met het vanaf 2007 gegarandeerd gereed staan van een grondgebonden eenheid van max een bataljon en de grondradars is de doelstelling gerealiseerd.
b. Defensie schaft UAV's aan die binnen 48 uur inzetbaar zijn; operationeel in 2008.		Capaciteit initieel ingevuld met het systeem Sperwer en met ingang van 2009 met twee nieuwe systemen (zes vliegtuigen) van het type Raven. Daarnaast zijn 10 Fulltime Equivalent (FTE) functies toegevoegd aan de eenheid 107 Aerial Systemsbatterij. Met de systemen en het personeelsbestand kunnen twee teams worden uitgebracht (2) ¹⁹ . Met het beschikbaar komen van twee systemen in 2009 naast de beschikbaarheid van personeel vanaf 2008 is de doelstelling met een jaar vertraging t.a.v. het punt aanschaf, gerealiseerd. In 2015 is er tijdelijk een vliegverbod boven bewoond gebied ingesteld. ²⁰ Na technische aanpassingen is het vliegverbod in januari 2016 opgeheven.
c. Er komt een regeling met het ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur en Milieu (IenM)) over inzet UAV's in het civiel luchtruim.		De Militaire Luchtvaartautoriteit van Defensie heeft op 1 juli 2012 het Beleidsdocument ²¹ betreffende UAS ²² uitgegeven, waarin de inzet van UAV's ter ondersteuning van civiele autoriteiten wordt geregeld. Dit document is afgestemd met de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van IenM. Met deze afspraken is er duidelijkheid over te volgen procedures in combinatie met inzetopties.
<p>(1) <i>Project is alternatief ingevuld in combinatie met het systeem Discus dat initieel in Afghanistan werd gebruik voor basis beveiliging.</i></p> <p>(2) <i>Vertraging door keuze UAV systemen te vervangen in plaats van extra aan te schaffen. Tijdelijk invulling met bestaande systemen en extra inspanning met andere capaciteiten.</i></p>		

¹⁹ Afhankelijk van de inzet van de systemen in missies of ter ondersteuning van de eenheden in het Caribisch gebied en materiële inzetbaarheid kunnen er soms minder systemen beschikbaar zijn voor Nationale Inzet.

²⁰ Kamerstuk 34475 X, nr.1,2015-2016, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015. 18 mei 2016.

²¹ Beleidsdocument betreffende UAS inzet ter ondersteuning van civiele autoriteiten, PP/MLA/00-002, d.d. 01-07-2012.

²² De MLA gebruikt de term UAS (Unmanned Aircraft Systems) in plaats van de binnen Defensie gangbare afkorting UAV (Unmanned Arial Vehicle).

3. Bewaken en ontzeggen delen van het luchtruim	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Defensie onderzoekt in 2006 met het ministerie van Verkeer en waterstaat V&W (inmiddels IenM) de wenselijkheid en technische haalbaarheid van landelijke radardekking voor de lagere luchtlagen.	Gekozen is om aan te sluiten bij een lopend onderzoekstraject van de NLR die in 2007 heeft gerapporteerd ²³ . Hierin wordt een constatering naar voren gehaald uit een defensiebijdrage in de studie waarin staat dat uitbreiding van het aantal sensoren in het Nederlandse luchtruim niet haalbaar is vanwege de hoge aanschafkosten, exploitatiekosten en de kosten voor instandhouding. De doelstelling niet realiseerbaar geacht op basis van een kosten baten analyse. Wel zijn mobiele oplossingen zoals AWACs, radars DGLC enz. beschikbaar om in te zetten bij speciale situaties met als voorbeeld Nuclear Security Summit (NSS).
b. Defensie past luchtverkeersleidingscentrum in Nieuw Milligen infrastructuurel zodanig aan dat dit als back-up kan dienen voor 60 à 70 procent van de luchtverkeersleiding van Schiphol (niet inbegrepen de duplicatie van essentiële systemen op Schiphol); operationeel in 2008.	De infrastructuur is niet aangepast conform de initiële opzet. Er diende zich een alternatieve aanpak aan (3). De doelstelling is op alternatieve wijze gerealiseerd.
<i>(3) De maatregel is alternatief ingevuld door Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). LVNL²⁴ kan in geval van een calamiteit uitwijken naar een 'fall back' verkeersleidingscentrum in de Riekenpolder. Hierdoor was de aanpassing van het Air Operations Control Station Nieuw Milligen (AOCS NM) niet meer nodig.</i>	

4. Bescherming havens (met inbegrip van de kustlijn)	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Defensie stelt bij verhoogde dreiging twee schepen van de wacht beschikbaar ter versterking van de veiligheid op zee (boarden zeeschepen, onderscheppen kleine vaartuigen en mijnen ruimen); operationeel in 2007.	Vanuit de reeds bij Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) beschikbare capaciteiten zijn twee schepen beschikbaar gesteld. Het betreft een Groot Bovenwater(GBW)-eenheid (fregat, patrouille vaartuig of transportschip) voor het boarden van zeeschepen en het onderscheppen van kleine vaartuigen, en een mijnenbestrijdingsvaartuig voor het detecteren en ruimen van mijnen. Beide schepen zijn vanaf 2007 inzetbaar met een reactietijd van maximaal 48 uur. De doelstelling is in 2007 gerealiseerd met het gegarandeerd beschikbaar hebben van twee schepen van de wacht.

²³ Mogelijkheden voor gebruik van aerostats binnen de Nederlandse Defensie, NLR-rapport (NLR-CR-2007-677) (TNO, 2007).

²⁴ Jaarverslag Luchtverkeersleiding Nederland (Luchtverkeersleiding Nederland, jaarverslag 2012, 2013a).

<p>b. Defensie past haar capaciteit voor de bescherming van havens zodanig aan dat zij twee samengestelde eenheden met verschillende graden van gereedheid gegarandeerd beschikbaar kan stellen voor het detecteren en onschadelijk maken van mijnen/explosieven en het bestrijden van ongewenste bewegingen onder water in havengebieden; volledig operationeel met ingang van 2011.</p>	<p>De twee samengestelde gegarandeerde eenheden (duikvaartuig, team Defensie Duik Groep en marine explosieven en opruimingsdienst defensie) zijn inzet gereed. De samengestelde eenheden beschikken over de benodigde capaciteiten zoals vaar- en voertuigen, een mobiele decompressietank, diverse onderwaterdetectiemiddelen (behalve duiker detectiesysteem) en afschrikmiddelen. Inzet van deze eenheden betreft de onderwaterbewaking van de maritieme infrastructuur door o.a. het ruimen van explosieven en pre bomb checks na een militaire bijstandsaanvraag of in kader van verantwoordelijkheid van CZSK als autoriteit maritiem Host Nation Support. Pre bomb checks worden bijvoorbeeld uitgevoerd ter voorbereiding op de komst van politieke delegaties, internationale militaire eenheden of in het kader van Terrorisme in Nederland (TIN).</p> <p>De duikerdetectiesystemen worden nog door DMO verworven. Verwachting is dat het systeem eind 2017 kan worden aanbesteed. Met het duikerdetectiesysteem kunnen de taken effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. Vanaf 2011 is de eenheid beschikbaar en voorzien van het overgrote deel van het materieel. Daarmee is doelstelling gerealiseerd op een kwaliteits-/ efficiëntieslag na vanwege nog te verwerven duikerdetectiesysteem.</p>
---	---

5. Detectie en ruiming van (geïmproviseerde) explosieven.

Afspraken	Getroffen maatregelen
<p>a. Defensie breidt Explosieven opruimingsdienst (EOD)-capaciteit uit met vier EOD-teams; operationeel in 2010.</p>	<p>Defensie heeft de EOD uitgebred met personeel (12 FTE's) en materieel (zie 5b.) om vier teams te kunnen garanderen. Vanaf 2010 zijn de teams operationeel. Met het beschikbaar komen van de extra teams is de doelstelling van 4 gegarandeerde teams met reactietijden van 5 minuten tot 3 uur 'notice to move' (NTM) gerealiseerd.</p>
<p>b. Defensie verwerft gerobotiseerde ruimingsmiddelen voor de uitbreiding met vier teams; operationeel in 2010.</p>	<p>Defensie heeft 30 gerobotiseerde ruimingsmiddelen verworven²⁵, het betreft 10 zware en 20 lichte robots. De capaciteiten zijn operationeel per 2010. Met getroffen maatregel is een voorwaarde ingevuld voor het optimaal functioneren van alle 4 teams.</p>

²⁵ Project Nota's EOD Herijkingsnota, BS/2010007959 | Behoeftestellingsformulier Uitbreiding EOD-capaciteit ten behoeve van ICMS daterend 30 november 2009 | Nota Afdoening uitbreiding EOD ten behoeve van ICMS, CDS BS/2010005576 daterend 8 april 2010.

3.1.2

Bestrijding van rampen en zware ongevallen

6. Taken waarmee Defensie in voorkomend geval onder civiel gezag mee belast kan worden en daaraan verbonden capaciteiten.	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Taak Het ondersteunen van de operationele aansturing van (door civiele hulpverleningsdiensten in gang gezette) evacuaties bij grootschalige rampen en crises (als totaalpakket); Capaciteit Stafcapaciteit gegarandeerd beschikbaar voor, onder civiel gezag, de operationele aansturing van evacuaties bij grootschalige rampen en crises.	Voor ondersteuning van het Landelijk Operatieel Coördinatie Centrum (LOCC) is een, speciaal daarvoor getraind, Staf Detachement Nationale Operaties (SDNO) beschikbaar. Voor overige taken zijn stafcapaciteiten van een bataljonsstaf of hogere staven met een NTM van 48 uur beschikbaar (1). Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteit gegarandeerd beschikbaar is.
b. Taak Het vervoeren van burgers en gewonden uit slecht toegankelijke rampgebieden naar verzamelpunten aan de rand van die gebieden; Capaciteit Maximaal 350 rups- en wielvoertuigen gegarandeerd beschikbaar voor de evacuatie van burgers binnen rampgebieden.	Gevraagde transportcapaciteit komt beschikbaar na gestelde behoefte met een NTM van 48 uur. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteiten gegarandeerd beschikbaar zijn.
c. Taak Het inrichten van verzamelpunten, met inbegrip van de eerstelijns geneeskundige verzorging, voor de initiële opvang van burgers en gewonden; Capaciteit Zes geneeskundige hulpposten gegarandeerd beschikbaar voor triage en de eerstelijns hulp aan gewonden.	Na de reorganisatie van de Geneeskundige eenheden ²⁶ kan, met de huidige NTM van 48 uur, 1 Medical Treatment Facility ²⁷ worden gegarandeerd. ²⁸ De overigen worden wanneer de vraag zich voordoet beschikbaar gemaakt. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteiten gegarandeerd beschikbaar zijn. ²⁹ Zie ook hoofdstuk 4 paragraaf 2.

²⁶ Landmacht reorganisatieplan (LRP) 1591 Reorganisatie Role 1 eenheden CLAS, 2013010635, mei 2013.

²⁷ Een Medical Treatment facility Deze bestaat minimaal uit een arts, twee algemeen militair verpleegkundigen en twee geneeskundig verzorgers. De hoofdtaken zijn het bieden van eerstelijns gezondheidszorg, gespecialiseerde eerste hulp, triage, resuscitatie en stabilisatie, verzorgen en gereed maken voor transport van zieken en gewonden.

²⁸ Als gevolg van het Regeerakkoord 2010 is de Role 1 organisatie gereorganiseerd. Het LRP 1591 beschrijft de reorganisatie van de Role 1 eenheden van CLAS. Het betreft een ingrijpende reorganisatie en reductie van de Role 1 capaciteit. Als gevolg van LRP 1591 zijn de Role 1 capaciteiten gepoold.

²⁹ In het Jaarverslag 2015 geeft de Minister aan: "Geneeskundige capaciteiten staan weliswaar onder druk, maar aan de gegarandeerde capaciteiten kan worden voldaan." 34 475 X Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2015, 18 mei 2016.

d. <u>Taak</u> Het coördineren van de verdere evacuatie van burgers met civiele middelen naar grotere opvanglocaties;	Taak kan worden uitgevoerd door /ondersteund met de gegarandeerde stafcapaciteit en ondersteund met gegarandeerde 350 voertuigen en ziekenauto's met een NTM van 48 uur. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en ondersteund
e. <u>Taak</u> Het ondersteunen van de civiele diensten met militaire ziekenautocapaciteit en militair verplegend personeel; <u>Capaciteit</u> Een ziekenautopeloton gegarandeerd beschikbaar als aanvulling op de civiele ambulancecapaciteit voor gewondenvervoer van de hulpposten naar de diverse hospitalen.	Na de reorganisatie van de geneeskundige eenheden beschikt defensie niet meer over ziekenautopelotons. ³⁰ De ziekenauto's van Defensie (niet te vergelijken met civiele ambulances) zijn momenteel (met bijbehorende bemanning) verspreid in de organisatie ondergebracht. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteiten gegarandeerd beschikbaar zijn. ³¹ zie ook hoofdstuk 4 paragraaf 2.
f. <u>Taak</u> Het inrichten van een noodhospitaal voor de opvang van gewonden als aanvulling op civiele ziekenhuiscapaciteit; <u>Capaciteit</u> Een noodhospitaal gegarandeerd beschikbaar voor de tweedelijns zorging van gewonden nabij het rampengebied.	Een noodhospitaal met een NTM van 48 uur is gekoppeld aan deze taak. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteiten gegarandeerd beschikbaar zijn. ³² zie ook hoofdstuk 4 paragraaf 2
g. <u>Taak</u> Het treffen van noodconstructies, noodvoorzieningen aan dijken en wegen, noodbruggen en vlotten voor vervoer van personeel en materieel in ondergelopen gebieden; <u>Capaciteiten</u> <ul style="list-style-type: none"> • Een constructiecompagnie van de genie (inclusief technische adviescapaciteit) gegarandeerd beschikbaar voor noodconstructies en noodvoorzieningen; • Een peloton vouwbrug gegarandeerd beschikbaar voor noodbruggen en noodvlotten. 	Een constructiecompagnie en vouwbrugpeloton beiden met een NTM van 48 uur gekoppeld aan deze taak. Met getroffen maatregelen is gerealiseerd dat gevraagde taak kan worden uitgevoerd en daarvoor benodigde capaciteiten gegarandeerd beschikbaar zijn.

³⁰ LRP 1591 Reorganisatie Role 1 eenheden CLAS, 2013010635, mei 2013³¹ Zie voetnoot 22³² Zie voetnoot 22

<p>h. Taak Het ontsmetten van routes en het inrichten van ontsmettingsstraten voor personeel, voertuigen en materieel met chemische besmettingen; Capaciteit Ontsmettingscapaciteit van CBRN-verdedigingscompagnieën.</p> <p><i>(1) Ten aanzien van de stafcapaciteit bestaat tot op heden geen civiel coördinatormechanisme (staf) om op operationeel niveau omvangrijke bovenregionale of nationale evenementen of crises (zoals bijvoorbeeld een grootschalige evacuatie) aan te sturen. Tijdens NSS is ervaring opgedaan met de stafcapaciteit in een andere setting dan voorzien in de maatregel.</i></p>	<p>Deze taak en daaraan verbonden capaciteiten worden beschreven in taak 8: Bestrijding van Nucleair, Biologische en Chemische (NBC) besmetting in samenhang met de overige afspraken op het gebied van CBRN.</p>
--	---

7. Helikoptersteun	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Nader onderzoek naar de noodzaak van aanvullende helikoptersteun bij rampen en zware ongevallen wordt uitgevoerd.	Overleg met partners heeft niet geleid tot aanpassing van het helikopterbestand (1). Het standpunt van de commissie Van Maanen, dat de noodzaak van de helikopteruitbreiding voor ICMS onvoldoende was aangetoond, hield daarmee stand.
<i>(1) Mede door reorganisaties zijn geen bronnen meer teruggevonden over dit onderwerp ter ondersteuning van deze verklaring.</i>	

8. Bestrijding van Nucleair, Biologische en Chemische (NBC) besmetting	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Om CBRN capaciteit in Nederland te kunnen garanderen richt Defensie een tweede NBC-eenheid op; operationeel 2012.	De kernstaf van de 2 ^e eenheid is in 2011 opgericht en de 2 ^e CBRN-eenheid (voorheen NBC-eenheid) is operationeel sinds eind 2012. Met deze getroffen maatregel is de CBRN-ontsmettingscapaciteit gegarandeerd.
b. Defensie treft regelingen om binnen twee uur een NBC-responseteam gegarandeerd beschikbaar te stellen; operationeel 2012.	Het CBRN-response team is per november 2012 operationeel (1). Met deze getroffen maatregel is het CBRN-response team met een NTM van 5 minuten gegarandeerd beschikbaar. De reactietijd van de CBRNe responseenheid is in 2015 verlengd van 5 minuten naar 60 minuten, dit vanwege ondervulling van de eenheid.
c. Defensie garandeert de beschikbaarheid binnen 24 uur van NBC-ontsmettingscapaciteit; operationeel 2007.	Vanaf 2007 is de taak ingevuld met de bestaande CBRN eenheid en vanaf eind 2012 in toerbeurt met de nieuw opgerichte 2 ^e CBRN-eenheid. Ondervulling en een gebrek aan (internationale) opleidingen leiden tot beperkt inzetbare eenheden. De ontsmettingscapaciteit is beperkt tot een groep.

d. Het materieel van de NBC-eenheden en de beschermende kleding van NBC-personeel wordt zo veel mogelijk aangepast aan optreden in civiele omstandigheden; operationeel 2012.	De CBRN respons eenheid is uitgerust met herkenbare voertuigen en civiele (beschermende) kleding voor de uitoefening van haar taak vanuit het project ICMS CBRN en bij de aanschaf van materieel wordt rekening gehouden met uitwisselbaarheid met civiele partners. De realisatie van de beschikbaarheid van de civiele beschermende kleding heeft geleid tot een beperking in de beschikbaarheid. ³³
e. Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) creëren een trainingsfaciliteit voor de opleiding en training van civiel en militair NBC-personeel onder omstandigheden zoals die zich in Nederland kunnen voordoen; operationeel 2012.	Vanaf november 2014 is het Nationaal Trainingscentrum CBRN te Vught operationeel (2). Daarmee is de doelstelling van het beschikbaar hebben van de faciliteit met een vertraging van 2 jaar gerealiseerd.
f. Defensie en de ministeries van BZK, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) bevorderen een actieve informatie-uitwisseling tussen de betrokken kennis- en onderzoeksinsti- tuten.	Defensie CBRN Centrum (DCBRNC) werkt samen op het gebied van kennisproductie, innovatie en kennisuitwisseling met diverse partners als TNO ³⁴ , Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Aansturing en coördinatie vanuit Defensie vindt plaats via het kennisproductieplan. Met de uitvoering van deze activi- teiten wordt informatie-uitwisseling bevorderd.
(1) <i>Van interim materiaal voorzien in afwachting verwerving vastgestelde uitrusting.</i> (2) <i>Naast procedurele redenen die het project vertraagden is gekozen voor een ander- re invulling waardoor het centrum een veelheid aan trainingssituaties biedt t.o.v. de eerdere opzet. Het ontwikkelen van dit nieuwe concept kostte meer tijd dan voorzien. Gevolg vertraging dat trainingsopties later ter beschikking zijn gekomen en op alternatieve wijze werden ingevuld.</i>	

3.2

Beschikbaar stellen van mensen en middelen en ondersteuning met ICT³⁵ voor een betere samenwerking

Onderstaande overzichten geven de maatregelen weer op de terreinen van:

- Inzet middelen en mensen onderverdeeld in
 - Aansturing op bestuurlijk niveau;
 - Aansturing op decentraal operationeel niveau.
- Informatievoorziening onder crisisomstandigheden.

³³ 34 475 X Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2015. 18 mei 2016.

³⁴ Nederlandse Organisatie voor Toegepaste-Natuurwetenschappelijk Onderzoek.

³⁵ Informatie- en Communicatie Technologie.

9. Aansturing op bestuurlijk niveau	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Ministerie van BZK / Nationaal Crisiscentrum (NCC) maakt bij de herinrichting en herpositionering van het NCC gebruik van de expertise van Defensie en de ervaringen die zijn opgedaan bij de reorganisatie van het Defensie Operatie Centrum (DOC).	De vernieuwde inrichtingen van het NCC, eerst bij het ministerie van BZK en later bij het ministerie van VenJ, zijn beiden in nauw overleg met het Defensie Operatie Centrum uitgevoerd. Daartoe heeft Defensie ook liaisons uitgebracht naar het ministerie van BZK (later VenJ). Met deze ondersteuning is in belangrijke mate bijgedragen aan het herinrichten en herpositioneren van het NCC.
b. NCC en DOC richten de processen en informatievoorziening zodanig in dat deze naadloos op elkaar aansluiten.	Uitwisseling vindt plaats door de Defensie-liaison bij het NCC en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Daarnaast is er samenwerking tussen het Front Office van het NCC en het DOC en vindt er samenwerking plaats binnen het LOCC. Met deze maatregel is bijgedragen aan de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen NCC en DOC
c. NCC en DOC creëren in Den Haag een gezamenlijke uitwijklocatie voor zowel NCC als DOC.	Vanaf 2012 is een interdepartementale crisis uitwijklocatie beschikbaar op een alternatieve locatie te Den Haag. Hiermee is de doelstelling gerealiseerd en heeft de doelstelling bijgedragen aan maatregelen 9a en 9b.

10. Aansturing op decentraal operationeel niveau	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. De adviescapaciteit van de Regionaal Militair Commandanten (RMC) dusdanig uit te breiden dat de 25 veiligheidsregio's (VR's) ieder over een eigen militair adviseur kunnen beschikken.	Door Defensie is per veiligheidsregio een vaste militair adviseur in de organisatie opgenomen; de militair adviseur. Operationeel per 01-01-2007. Met het actief worden van militaire adviseurs in alle veiligheidsregio's is een verbetering en versnelling gerealiseerd in het aanvragen van militaire bijstand en -steunverlening.
b. De militair adviseurs worden bijgestaan door twee actief dienende reservisten met kennis van de Defensieorganisatie en met lokale bekendheid.	In de organisatie van de brigades zijn reservisten opgenomen die de militair adviseurs ondersteunen bij de uitvoering van hun taken

c. De vernieuwde rol van de RMC's verwerken in de regelgeving ten aanzien van de veiligheidsregio's.	De rol van de RMC is niet opgenomen in wet- en regelgeving. Er zijn wel convenanten opgesteld tussen de betreffende veiligheidsregio's en Defensie. Uit de 'Civiel-Militaire Samenwerkings Eindmeting 2013' ³⁶ van de Audit-dienst Defensie (ADD) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) komt naar voren dat voor verschillende veiligheidsregio's de verdere ontwikkeling tot het structurele partnerschap van Defensie in de rampenbestrijding mede afhankelijk is van expliciete opname in wet- en regelgeving. Daarom hebben de ADD en de IVenJ aan de minister van VenJ de aanbeveling gedaan om bij algemene maatregel van bestuur de rol en positie van Defensie als structureel partner in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening te verankeren. Deze doelstelling is niet gerealiseerd.
d. De (behoefte aan) inzet van Defensiecapaciteiten verwerken in alle decentrale crisisbeheersingsplannen.	De onderzoeken van IVenJ en de Auditdienst Defensie van 2006 ³⁷ , 2009 ³⁸ en 2013 ³⁹ geven aan dat veel regio's de capaciteiten van Defensie hebben meegenomen bij het vaststellen van de regionale crisisplannen. De structurele beschikbaarheid van de militair adviseur en de informatie in de "catalogus Nationale Operaties" van Defensie fungeren als waarborg in de overige gevallen. Met invulling van deze maatregelen is doelstelling in belangrijke mate gehaald.
e. Er komt een voorwaarschuwingstraject ten behoeve van de afstemming van LOCC en DOC over de ondersteuningsbehoefte.	In het kader van de militaire bijstand is afgesproken dat parallel aan de formele aanvraagprocedure en vooruitlopend op formele besluitvorming al begonnen kan worden met de gereedstelling en eventuele verplaatsing van benodigde militairen. Met genomen maatregelen in combinatie met militair adviseurs per regio wordt invulling gegeven aan deze maatregel en is een aanzienlijke versnelling in de uitvoering van steunaanvragen gerealiseerd.

³⁶ Civiel Militaire Samenwerking, eindmeting 2013, Auditfunctie Defensie, nr BS2013031122 dd 21 oktober 2013, ook uitgebracht samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie onder dezelfde titel, oktober 2013 onder publicatienummer J-21228.

³⁷ Civiel Militaire Samenwerking, stand van zaken 2006, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

³⁸ Civiel Militaire Samenwerking, tussenmeting 2009, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, november 2009, ISBN 978-90-5414-189-1.

³⁹ Zie voetnoot 34.

11. Informatievoorziening onder crisisomstandigheden	
Afspraken	Getroffen maatregelen
Het ministerie van BZK (vanaf 2010 VenJ) en Defensie hebben besloten in 2006/7 tot de realisatie van een proeftraject 'versterking van de integratie van diverse ICT toepassingen' teneinde daarmee het concept van netcentrische informatievoorziening te optimaliseren. Uiteindelijk resulterend in een werkende configuratie van systemen, welke kan worden getest in de oefening Voyager (2007).	De uitkomsten van het proeftraject zijn inderdaad als configuratie op alle niveaus getest in oefening Voyager 2007. In het vervolgtraject heeft BZK gekozen voor één systeem waarin crisisspartners tijdens crisissituaties bestuurlijk relevante informatie delen tijdens een crisis; het zogenoemde 'Landelijk Crisis Management Systeem' (LCMS) (1). Met dit systeem, dat nog steeds wordt (door)ontwikkeld, is de informatievoorziening van/uitwisseling tussen diverse partijen aanzienlijk verbeterd.
<i>(1) De verdere ontwikkeling van het systeem is opgepakt door BZK (nu VenJ) waarbij er nog geen specifieke plaats voor Defensie is gecreëerd.</i>	

3.3

Bijdragen aan gemeenschappelijke oefeningen, opleidingen en wetenschappelijke onderzoeken

Onderstaande overzichten geven de getroffen maatregelen weer op de terreinen van:

- Gemeenschappelijk oefeningen;
- Gezamenlijke opleidingen;
- Gezamenlijk wetenschappelijk onderzoek.

Met vermelding van de maatregelen die zijn getroffen om deze taken en maatregelen te kunnen invullen/uitvoeren.

12. Gezamenlijke opleidingen	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. De samenwerking tussen de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA nu IFV) en de Politieacademie (PA) structureel te borgen in een gezamenlijk netwerk op institutioneel niveau, ondersteund door een samenwerkingsovereenkomst tussen de bovenstaande drie instituten met afspraken over de structurele uitwisseling van kennis, de gezamenlijke organisatie van (onderwijs)activiteiten en de onderlinge afstemming van nieuwe opleidingen op het gebied van nationale veiligheid.	In 2007 komen de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), de Nederlandse Politie Academie (NPA) en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid NIBRA (NIFV) in een samenwerkingsovereenkomst overeen te streven naar samenwerking op kennis en ervaring. De samenwerking heeft op onderdelen gestalte gekregen, maar nog niet de volle beoogde omvang bereikt. In oktober 2010 is het project Virtuele Veiligheidsacademie (VVA) van start gegaan en eind 2012 afgerond. Het project onderzocht of en in welke mate samenwerking tussen de vier kennis- en opleidingsinstituten in het veiligheidsdomein, te weten het NIFV, de NLDA, de PA en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) realiseerbaar is. Op basis van dit onderzoek zijn aanbevelingen gedaan voor doorontwikkeling van de samenwerking ⁴⁰ . Met getroffen maatregelen is in belangrijke mate bijgedragen aan de doelstelling.

⁴⁰ Samenwerkingsovereenkomst Nederlandse Defensie Academie (NLDA), de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) daterend 1 februari 2007 | Rapportage Toetsing haalbaarheid en eindrapportage Project Virtuele Veiligheidsacademie daterend 19 december 2012.

<p>b. Een gezamenlijke basismodule 'Opleiding Crisisbeheersing en Rampenbestrijding' te ontwikkelen.</p>	<p>Tot 2015 hebben inspanningen niet geleid tot een gezamenlijke basismodule. Er was op het niveau van de uitvoering bij de samenwerkende partijen onvoldoende draagvlak (nut en noodzaak) voor een eenduidige en integrale opleiding. Wel hebben de onderscheiden instituten hun eigen versies ontwikkeld. Van 2015 tot 2017 is actief toegewerkt naar een gedeelde multidisciplinaire basisopleiding crisisbeheersing. Er is overeenstemming over opzet in inhoud, maar pilots hebben vanwege gebrek aan belangstelling tot op heden niet plaatsgevonden. Het IFV heeft desondanks besloten de basisopleiding op te nemen in het cursusaanbod. Met laatste maatregelen is na een moeizaam proces een belangrijke stap gezet in het realiseren van de afspraak.</p>
<p>c. De civiel-militaire samenwerking op te nemen in de curricula van de instituten en te introduceren als thema bij gezamenlijk te organiseren activiteiten.</p>	<p>Civiel-militaire samenwerking wordt inmiddels als het thema benoemd in de basisopleiding crisisbeheersing van de Nationale Academie voor Crisisbeheersing, maar ook in de initiële officiersopleiding (de Gezamenlijke Officiers Opleiding), de Hogere Defensie Vorming (HDV) en de Top Defensie Vorming (TDV). Het onderwerp 'Nationale Operaties' maakt deel uit van de leerlijn Militair Operationele Wetenschappen. In de CLAS Module⁴¹ voorafgaande aan de HDV wordt het thema 'Nationale Inzet' ingevuld door docenten van het Instituut Fysieke Veiligheid. De module wordt afgesloten met een oefening die gezamenlijk met een VR en de verschillende kolommen wordt uitgevoerd. Met genomen maatregelen is de afspraak grotendeels ingevuld.</p>

13. Gemeenschappelijke oefeningen	
Afspraken	Getroffen maatregelen
<p>a. Versterking van een gemeenschappelijk oefenbeleid en grotere deelname van Defensie in multidisciplinaire oefeningen structureel onderdeel te laten uitmaken van de uitwerking van het Oefenplan Crisisbeheersing en de ontwikkeling van de Beleidsvisie multidisciplinair en bestuurlijk oefenen.</p>	<p>Er is geen landelijk 'Oefenplan Crisisbeheersing', noch een landelijke beleidsvisie multidisciplinair en bestuurlijk oefenen. Gelet op de complexe bestuurlijke organisatie in Nederland lijkt dat overigens ook een weinig realistische optie. Per VR is er een beleidsplan voor multidisciplinair oefenen. Vaak zijn er ook bovenregionale verbanden. Deze zijn overwegend thematisch georganiseerd (water, cyber, elektriciteit etc.)</p>

⁴¹ Studiegids Gemeenschappelijke Officiers Opleiding 2015 | Studiegids Hogere Defensie Vorming 2015 Programma Top Defensie Vorming 2017.

	Defensie neemt wel regelmatig deel aan de grootschalige interdepartementale oefeningen en oefeningen in de VR's of van de veiligheidspartners. CLAS organiseert jaarlijks meerdere oefeningen (twee per brigade/RMC) waarbij de veiligheidsregio's zijn betrokken. CZSK organiseert drie maal per jaar havenbeschermingsoefeningen en eenmaal per jaar een maritieme TIN-oefening (port Defender) waarbij diverse veiligheidspartners betrokken zijn. Defensie en de VR's zoeken waar mogelijk afstemming tussen elkaars oefenkaders, maar verschil in planning en tijdsfaseering maakt dat niet altijd mogelijk. Met de uitvoering van de oefeningen wordt in belangrijke mate bijgedragen in het realiseren van de doelstelling.
b. Defensie betrekken bij de uitbreiding van het 'Steunpunt Effectief Oefenen' en bij de totstandkoming van een landelijk multidisciplinair oefencentrum.	Ambities rond het 'Steunpunt Effectief Oefenen' en een landelijk multidisciplinair oefencentrum zijn niet gerealiseerd en gelet op de complexiteit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ook weinig realistisch. Wel is er een 'shared service centre' opgericht. Dit is het in 2014 geopende Nationaal Trainingscentrum Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair (NTC CBRN) waar relevante partners op het gebied van CBRN permanent multidisciplinair kunnen samenwerken ⁴² . Met het realiseren van het NTC is het tweede deel van de afspraak ingevuld voor het aspect CBRN.
c. Dat Defensie participeert in de ontwikkeling van een Shared Service Crisisbeheersingsorganisatie bij BZK.	Het gedachtegoed van een Shared Service Crisisbeheersingsorganisatie is in 2004 geïncorporeerd in het Nationaal Crisis Centrum (NCC, eerst bij BZK, vanaf 2012 bij het ministerie van VenJ) en bij de Nationale Academie voor Crisisbeheersing (NAC), ondergebracht bij ministerie van VenJ. De NAC draagt met een opleidings-, trainings- en oefenprogramma bij aan de kwaliteit van de nationale crisisorganisatie. Er wordt invulling gegeven aan de doelstelling door nauwe samenwerking met genoemde organisaties.

⁴² NCTV, Voortgangsbrief nationale veiligheid 12 mei 2015, 2015a.

14. Afspraken over: Gezamenlijke kennisbasis	
Afspraken	Getroffen maatregelen
a. Defensie heeft conform het advies van Wijffels de kennisarena «Defensie» ingericht.	Onder departementale regie zijn thema's ingericht waaraan kennisarena's zijn gekoppeld. Defensie heeft het thema 'Defensie' ingedeeld en heeft geparticeerd in het thema 'Maatschappelijke Veiligheid' en daarbinnen in het sub-thema 'Versterking crisisbeheersing' (1). Defensie kent voor de nationale inzet echter geen organisatie-element waar integraal kennis wordt ontwikkeld, uitgewisseld en diverse bilaterale activiteiten /projecten coördineert.
b. De gemeenschappelijke kennisbasis wordt gevormd door de kennisbehoefte die in beide kennisarena's tot gezamenlijke onderzoeksprogrammering kan leiden.	Vanaf 2006 participeert het ministerie van BZK (later VenJ) in (sub) arena's waarin o.a. de (sub) thema's C4I, CBRN, opleiding en training, <i>modeling & simulation</i> en inlichtingen aan de orde komen en geeft daarmee invulling aan de gezamenlijke kennisbasis. Defensie heeft informatie/kennis beschikbaar gesteld uit onderzoeksrapporten van TNO en NLR aan de ministeries van VenJ en BZK indien deze in het kader van de civiel-militaire samenwerking relevant waren. Concrete voorbeelden van gerealiseerde maatregelen die beschouwd kunnen worden als gezamenlijke kennisbasis zijn de CBRN ⁴³ -school en Nationaal Trainingscentrum CBRN in Vught (DCBRN), het Water Technisch Expertise Centrum (WTEC) en de Defensie Duikgroep (DDG) in de Stichting Werken onder OverDruk (SWOD). Dit heeft tot nu toe echter nog niet geleid tot de opzet van een gezamenlijke onderzoeksprogrammering. Met deze maatregelen zijn belangrijke stappen gezet in het realiseren van de afspraak.
c. Daarbij zal het ministerie van BZK een, met Defensie vergelijkbare, «Research & Development» organisatie opzetten.	In het Secretaris Generaal (SG)-cluster van het ministerie van VenJ is het Innovatieteam voor VenJ ondergebracht. Dit team stimuleert innovatieve activiteiten voor gehele ministerie van VenJ op verschillende manieren: samenwerking met bedrijfsleven en wetenschap, financiering van projecten, aanjagen van competities en stimuleren van onderzoek en kennis. Het ministerie van VenJ stelt periodiek de Strategische Kennis- en Innovatieagenda (SKIA) op. Met deze maatregelen heeft VenJ belangrijke stappen gezet in het realiseren van de doelstelling.
d. Wederzijdse detachering moet een betere kennisuitwisseling mogelijk maken waardoor het ministerie van BZK versneld kan voldoen aan de eisen gesteld door de Commissie Wijffels.	Gestart is met eenzijdige detachering vanuit Defensie bij diverse onderdelen van het ministerie van VenJ (Directie Bewaken Beveiligen Burgerluchtvaart (DB3), Directie Weerbaarheidsverhoging (DWV) en LOCC). Vanaf 2014 is er sprake van wederzijdse detachering

⁴³ Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair.

	(NCTV: Directie Analyse en Strategie (DAS), Directie Contra Terrorisme (DCT) en Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC); DEF: Hoofddirectie Beleid (HDB), Cybercommando, Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG). Met genomen maatregelen zijn belangrijke stappen gezet in invullen en tot ontwikkeling brengen van de maatregel.
e. Defensie participeert in de ontwikkeling van een 'Shared Service Crisisbeheersingsorganisatie' bij het ministerie van BZK.	Defensie is maximaal betrokken op het dossier crisisbeheersing en -besluitvorming door de hiervoor beschreven liaison-uitwisseling en door de samenwerking met het NCC en LOCC van het ministerie van VenJ. Dit geldt zowel beleidsmatig als operationeel. Gedurende het functioneren van de zogeheten Shared Service organisatie Crisisbeheersing (SSCb) heeft Defensie deelgenomen daar waar het (inter)nationale oefeningen betrof die civiel-militaire aspecten kenden, zoals de Crisis management exercises (CMX) van de NAVO. Met deze stappen heeft Defensie invulling gegeven aan deze afspraak.
(1) <i>Van een proefproject gezamenlijke kennisbasis als start van deze ontwikkelingen zijn geen documenten bij Defensie en VenJ teruggevonden. Defensie beschikt niet over een eigen Kenniscentrum Nationale Inzet om dit centraal te coördineren.</i>	

HOOFDSTUK 4 EFFECTEN VAN HET BELEID

De rijksoverheid heeft met het traject van Intensivering civiel-militaire samenwerking toege- gewerkt naar de doelstelling om de slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie te verbe- teren. Om dit beleidsdoel te bereiken is gestuurd op de volgende effecten:

- Uitbreiding van de gegarandeerde (specialistische) defensiecapaciteiten;
- Versnelling civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapacitei- ten;
- Vergroting bekendheid civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen om naadloos op elkaar te kunnen aansluiten in de warme fase.

4.1 Analyse

Algemeen

De beleidsdoorlichting is niet eenvoudig gebleken te kwalificeren en te kwantificeren naar de maatregelen, effecten en de (maatschappelijke) doelstelling. Belangrijkste oorzaak hiervoor is dat ten tijde van de inrichting van het ICMS traject voor de ingezette maatregelen maar beperkt begin- en eindnormen zijn benoemd en die, voor zover benoemd, veelal van kwalita- tieve aard zijn. De politieke besluitvorming ten aanzien van de set van maatregelen en hier- aan gekoppelde capaciteiten die waren gebaseerd op vragen vanuit de civiele diensten, is voor een belangrijk deel ingegeven vanuit de gedachte verzekerd te willen zijn van een ef- fectieve respons in geval van een specifieke ramp of crisis. Omdat rampen en crises op grote schaal zich in Nederland het afgelopen decennium niet hebben voorgedaan, kan de voorbe- reide inzet van de defensiecapaciteiten op dat vlak niet daadwerkelijk op doelmatigheid en doeltreffendheid worden beoordeeld. Dit doet niet af aan de politiek, bestuurlijk en maatschappelijk gevoelde noodzaak daartoe te kunnen blijven beschikken over benodigde defen- siecapaciteiten. Geconstateerd moet worden dat heldere normen ontbreken en gebruik is gemaakt van begrippen als ‘uitbreiding’, ‘versnelling’ en ‘vergroting’ om richting te geven aan het beleid.

Wel is overigens ruime ervaring opgedaan met kleinschaliger inzetten, zoals blijkt uit de in 2014 door het Veiligheidsberaad uitgevoerde evaluatie⁴⁴. Deze laat zien dat defensiecapaci- teiten bijna in de volle breedte zijn ingezet. Belangrijke conclusie was dat in alle veiligheids- regio’s werd voldaan aan de gevraagde bijstand, waaronder specialistische capaciteiten, qua omvang, kwaliteit en tijdstip van levering. De beoordeling van het Veiligheidsberaad in 2014 sluit een herijking van de maatregelen echter niet uit, mede omdat behoeften door de jaren zijn bijgesteld, wederzijdse bekendheid invloed heeft op de vraag naar bestaande en nieuwe capaciteiten⁴⁵ en (technologische) ontwikkelingen betere alternatieven hebben voortge- bracht.

Bij het realiseren van de ambitie om Defensie te positioneren als structureel veiligheidspart- ner laten zowel de evaluaties van Defensie en de Inspectie VenJ als de evaluatie van het Veiligheidsberaad zien, dat in veel veiligheidsregio’s militair adviseurs op verschillende ni- veaus actief zijn. De evaluatie van het Veiligheidsberaad beschrijft Defensie als een ver- trouwde, betrouwbare en vitale partner maar niet als een structurele partner.

Beoordeling van de drie beoogde effecten, getoetst aan de uitgangspunten/criteria van het kabinet uit 2006 (meer, beter, hogere gegarandeerde beschikbaarheid en flexibeler reactie- tijden), leert dat:

- **Effect 1** (de uitbreiding van defensiecapaciteiten) **is bereikt**. De gegarandeerde de- fensiecapaciteit t.b.v. de nationale veiligheid is verhoogd van 3.000 naar ongeveer

⁴⁴ Rapport veiligheidsberaad “Een verkenning naar de samenwerking tussen veiligheidsregio’s en De- fensie” van 2014.

⁴⁵ Zie opmerking 43.

4.600 militairen o.a. door de uitbreiding van de specialistische capaciteiten op het terrein van UAV's, EOD, DDG en CBRN inclusief de bijbehorende reactietijden.

- **Effect 2** (versnelling civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten) **heeft aantoonbaar bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstelling.** De samenwerking zowel op bestuurlijk niveau (nationaal tussen met name BZK (later VenJ) en Defensie), op operationeel niveau (nationaal tussen DOC/Defensie en NCC en LOCC/VenJ als op regionaal niveau door het incorporeren van de regionaal gebonden militaire adviescapaciteit in de VR's is geïntensiveerd. De positie van Defensie in de veiligheidsregio is niet structureel gewaarborgd, maar is wel verzekerd in die gevallen die door het civiele bestuur als essentieel worden gekenmerkt. Daarnaast is de informatievoorziening onder crisisomstandigheden verbeterd door de implementatie van LCMS.
- **Effect 3** (vergrotende bekendheid civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen) **heeft aantoonbaar bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstelling.** Er zijn structurele vormen van samenwerking tussen NLDA, NPA en IFV opgezet, er worden multidisciplinaire oefeningen op nationaal, regionaal en publiek-privaat niveau georganiseerd en een instantie zoals het NTC-CBRN is opgericht. Om het beoogde effect nog beter te bereiken zal de gemeenschappelijke kennisbasis verder worden verbreed en zullen de militaire capaciteiten hernieuwd op de civiele behoeften worden afgestemd.

Specifiek

Bij de realisatie van de deelmaatregelen zijn de volgende opmerkingen te maken:

- De uitrol van deelmaatregelen zal binnen de financiële kaders gerealiseerd worden. Bij het CBRN trainingscentrum en de aanschaf van materieel is in een aantal projecten sprake van vertraagde investeringen, zonder dat daarmee de gewenste ambities risico (hebben ge)lopen.(paragraaf 3.1, deelmaatregel 8e).
- Bij zes maatregelen zijn interim-oplossingen aangedragen alvorens kon worden overgegaan tot de aanschaf van de definitieve middelen. Belangrijkste oorzaken voor deze keuze waren:
 - Vertraagde oplevering van de gewenste middelen;
 - Extra ontwikkeltrajecten omdat geen standaard oplossingen voor handen waren;
 - De defensie-brede reorganisatie met de daarvan verbonden schaarse personele ondersteuning.
- Bij het treffen van interim-oplossingen gold als uitgangspunt het kunnen blijven honoreren en realiseren van de civiel gewenste effecten;
- Twee maatregelen zijn alternatief gerealiseerd. De voorziene aanschaf van een extra Discus bewakings- en beveiligingssysteem is ingevuld met het hergebruiken van bestaande systemen die terugkwamen uit Afghanistan. Ook is de back-up voorziening LVNL uiteindelijk door Schiphol zelf uitgevoerd.
- Het ADR rapport geeft aan dat het ontbreekt aan een voorziening voor vervangingsinvesteringen, wat op termijn zeker zal leiden tot beperkingen in de ondersteuning, maar ook de modernisering en innovatie belemmert;
- Defensie is in staat om waar nodig onder civiel gezag militaire staven te leveren die getraind zijn in commandovoering (besluitvorming, bevelvoering en aansturing). Daarmee is ervaring opgedaan o.a. bij de Nuclear Security Summit. Maar de acceptatie bij vooral regionale veiligheidspartners om dit een structurele voorziening te laten zijn, zoals beoogd in 2005, is tot op heden niet gerealiseerd;
- Defensie kent voor de nationale inzet onder civiel gezag geen organisatie-element waar integraal kennis wordt ontwikkeld, uitgewisseld en die diverse bilaterale activiteiten /projecten coördineert.

Effecten inzetbaarheid en reorganisaties

Het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) "Zicht op gereedheid"⁴⁶ onderzocht de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren. Ondanks dat het IBO is afgerond buiten de onderzoeksperiode is gemeend de bevindingen voor wat betreft de nationale taken mee te nemen in deze beleidsdoorlichting. In het rapport van het interdepartementale beleidsonderzoek wordt melding gemaakt dat de gevolgen van de Beleidsbrief 2010 ook effect hebben gehad op de uitvoering van de nationale taken, maar dat vanaf het derde kwartaal van 2014 de inzetbaarheidsdoelstelling nationale taken 'haalbaar is met beperkingen'. Van de negentien gegarandeerde capaciteiten zijn er vier beperkt beschikbaar. Het gaat om (1) de ontsmettingscapaciteit bij een chemisch, biologisch, radiologisch of nucleair (CBRN) incident, (2) de beschikbaarheid van hulpposten, een mobiel noodhospitaal en een peloton ambulances, (3) de back-up voorziening voor uitval van bestaande verbindingen en (4) de inzet van onbemande vliegtuigen in de Cariben (valt buiten het bestek van de onderhavige beleidsdoorlichting). Hiernaast wordt geconcludeerd dat de vraag naar capaciteit voor nationale taken een verdringend effect heeft op de algehele gereedstelling van de krijgsmacht. Specialistische eenheden (kritieke enablers) zoals geneeskundige eenheden, Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) en CBRN-eenheden zijn noodzakelijk voor de gereedstelling maar dienen ook beschikbaar te zijn voor nationale taken. Hiermee trekt nationale inzet ook een wissel op de schaarse specialistische ondersteuning door 'combat support' (CS) en 'combat service support'(CSS).

Analyse

In zijn algemeenheid geldt dat de vraag van civiele autoriteiten naar ondersteuning door Defensie groot is. Defensie voldoet doorgaans aan de vraag, maar indien eenheden gelijktijdig voor nationale en internationale inzet of gereedstelling nodig zijn, is prioriteitstelling onvermijdelijk. Het beoogde effect i.h.k.v. nationale taken kon doorgaans op alternatieve wijze worden bereikt.

In het Jaarverslag 2015⁴⁷ wordt ook gemeld: CS en CSS capaciteit blijft een knelpunt binnen de gehele organisatie. Het niet of beperkt beschikbaar hebben van CS en CSS eenheden, onder andere vanwege daadwerkelijke inzet, heeft gevolgen voor alle krijgsmachtdelen. De grootste tekortkomingen betreffen o.a. CIS, medische ondersteuningen en ISR-capaciteiten (UAV). Dit knelpunt is ook zichtbaar in het leveren van de gegarandeerde capaciteiten.

Hieronder wordt beschreven op welke wijze de capaciteiten op alternatieve manier worden gegarandeerd.

Met betrekking tot de ontsmettingscapaciteit is door personele tekorten de oorspronkelijk beoogde sterkte van een peloton teruggebracht naar de grootte van een groep. De opkomsttijd is vastgesteld op 6 uur. Met deze invulling wordt voldaan aan de toezegging aan de Tweede Kamer van 24 mei 2006.

Defensie beschikt sinds 2013 niet meer over geneeskundige hulpposten voor triage en eerstelijns hulp aan gewonden. Deze functie wordt na de reorganisatie ingevuld door de Role 1 Medical Treatment Facility (MTF). Om het beoogde effect te ressorteren garandeert Defensie met een NTM van 48 uur de beschikbaarheid van 1 Medical Treatment Facility.

⁴⁶ Interdepartementaal beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid" Kamerstuk 33763 130 d.d. 3 april 2017.

⁴⁷ 34 475 X Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2015. 18 mei 2016.

De beschikbaarheid van een mobiel noodhospitaal voor de tweedelijns verzorging van gewonden is op een alternatieve wijze ingevuld. Defensie stelt met een NTM van 48 uur, 30 bedden 'Low Care' verpleegcapaciteit ter beschikking. Passende aanvullende militaire verpleegcapaciteit t.b.v. de civiele rampenbestrijding wordt ad hoc met de civiele gezondheidszorg besproken.

Over een ziekenautopeloton beschikt Defensie sinds 2013 niet meer. De militaire ziekenauto's (die in veel opzichten niet te vergelijken zijn met civiele ambulances) zijn heden ten dage ondergebracht bij de gewondenafvoergroepen van de geneeskundige compagnieën. Om de civiele instanties te kunnen bijstaan worden door Defensie met een NTM van 48 uur 4 militaire ziekenauto's gegarandeerd.

Back-up ICT: Door het niet meer voldoen aan de huidige ICT eisen en het ontbreken van vervangingsinvesteringen, kan deze capaciteit niet meer in volle omvang worden gegarandeerd, maar is beperkt beschikbaar.

De inzet van militaire UAV's op verzoek van het civiele bevoegd gezag wordt door het beperkte aantal, de inmiddels verloren gegane exemplaren en de niet voorziene vervangingsinvestering bemoeilijkt. Dat heeft gevolgen voor de gegarandeerde inzet in geval van meerdere gelijktijdige verzoeken. De vervanging van UAV's is inmiddels in gang gezet.

4.2 Onderzoek ADR

De RPE hanteert voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid de volgende definities:

- *doeltreffendheid van het beleid*: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
- *doelmatigheid van het beleid*: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

De vraag uit de RPE of het beleid met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking doelmatig is geweest, is moeilijk te beantwoorden. In dat geval zou namelijk moeten worden aangetoond dat de gewenste beleidsdoelen door de inzet van andere maatregelen goedkoper hadden gekund of met een andere mix van maatregelen bereikt had kunnen worden. Een verkenning naar beleidskeuzes met minder financiële middelen (zie paragraaf 4.3) leidt tot lagere inzet of inzetgereedheid voor de nationale taken, maar kan tevens leiden tot een beperking van inzet voor de andere hoofdtaken van Defensie.

Aan de ADR is gevraagd om de volgende deelvraag te beantwoorden, die gericht is op de *uitvoering van het beleid*:

Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS) doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling' doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is de ADR nagegaan in hoeverre de maatregelen zijn uitgevoerd. In haar onderzoek heeft de ADR van alle zeventien aangekondigde maatregelen bezien in hoeverre ze volgens plan zijn gerealiseerd. De ADR concludeert dat het merendeel van de maatregelen inmiddels is gerealiseerd, maar het niet altijd gelukt is de maatregelen op tijd te realiseren. Twee maatregelen zijn nog niet gerealiseerd maar zijn wel gestart. De ADR concludeert over deze maatregelen dat ze in tijd uit de planning lopen maar ze heeft geen redenen om aan te nemen dat de maatregelen uiteindelijk niet gerealiseerd worden. De vertraging is mede het gevolg van het ontbreken van overkoepelende projectcontrole en verantwoording. De ADR heeft in haar onderzoek tevens gezien dat een aantal maatregelen op een andere dan voorziene manier is uitgevoerd. Verder is van één maatregel (ontwikkelen van een gezamenlijke kennisbasis) bij de ADR onvoldoende informatie bekend om vast te kunnen stellen of deze is gerealiseerd. Ten aanzien van de doeltreffendheid geeft de

ADR aan dat de maatregelen zijn uitgevoerd dan wel in uitvoering zijn en dat het totaal van de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven tot besteding zal komen.

Voor de doelmatigheid is niet vastgesteld of de beleidsdoelen met zo min mogelijke kosten zijn bereikt. De ADR is, op basis van de gestelde deelvraag, nagegaan in hoeverre een handelswijze en besluitvorming is gevuld om te waarborgen dat maatregelen – ten behoeve van de beleidsdoelen – volgens de geldende richtlijnen zijn uitgevoerd. Als bevinding stelt de ADR in dezen dat de exploitatie-uitgaven zich voornamelijk vertaald hebben in een structurele uitbreiding van de organisatie met extra functies en dat de investeringen strak zijn geregistreerd binnen de verschillende projecten volgens de daarvoor geldende richtlijnen. De ADR stelt op grond van haar onderzoek dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat er sprake is van ondoelmatige uitgaven bij de realisatie van de maatregelen.

Met betrekking tot FNIK leiden de bevindingen van de ADR tot het beeld dat het convenant FNIK naar behoren heeft gefunctioneerd. Het onderzoek geeft geen aanleiding te veronderstellen dat de inrichting en vormgeving van de verrekensystematiek van de militaire bijstand en steunverlening op basis van FNIK niet doeltreffend en doelmatig is geweest. Wel blijven de te hanteren tarieven, volledigheid van de verrekeningen en bekendheid van FNIK om de aandacht vragen.

Het rapport van de Auditdienst Rijk is als bijlage bij dit eindrapport gevoegd.

4.3

Verkenning beleidsopties bij minder en meer beschikbare middelen

De beleidsdoorlichting doet, conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, ook een verkenning naar beleidskeuzes ingeval er minder financiële middelen (minus 20 procent) beschikbaar zouden zijn. In aanvulling hierop worden in deze doorlichting ook beleidsopties gegeven als er meer financiële middelen beschikbaar zouden zijn (plus 20 procent).

Een betrouwbare cijfermatige relatie tussen de inzet van meer of minder middelen in termen van doelstelling is niet aan te geven. De doelstelling (slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie) is immers niet objectief meetbaar. Desondanks is het goed mogelijk om voor een aantal verschillende scenario's de gevolgen te beschouwen van de inzet van significant meer of minder middelen. Er is gekozen voor onderstaande scenario's die zeer verschillend zijn van aard (materieel kopen, personeel aannemen en personeel beschikbaar hebben), een substantieel verschillend financieel volume hebben en die bovendien verschillen in de manier waarop ze bijdragen aan de doelstelling.

Aanschaf extra UAV's

Met deze maatregel is in de beschouwde periode circa 14 miljoen euro gemoeid, zo'n 10 procent van de totale financiële omvang van het intensiveringstraject (van circa 150 miljoen euro investeringen en exploitatie).

Het scenario waarin geen extra UAV's worden aangeschaft (een -10% scenario) leidt ertoe dat aanvullende, langdurige observatie vanuit de lucht niet mogelijk is zonder ingrijpende gevolgen voor de gereedheid van organieke defensietaken. Extra UAV's vormen geen unieke capaciteit. Er is dus geen sprake van het vervallen van de capaciteit; er moeten alleen andere keuzes worden gemaakt om de bestaande defensiecapaciteit in te zetten. Zo kan ervoor worden gekozen de reeds bestaande UAV-capaciteit van Defensie in te zetten of kan de capaciteit met bemande vliegtuigen worden gerealiseerd (door Defensie of door de Politie). In geval van inzet van bestaande UAV-capaciteit gaat dit ten koste van de inzet of de inzetgereedheid van die eenheden, met als gevolg het niet voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. Dit geldt ook voor de inzet van bemande (defensie) vliegtuigen. Voor de inzet van bemande politievliegtuigen geldt dat dit ten koste gaat van de landelijke capaciteit, hetgeen door prioriteitstelling qua ernst te beperken is. Overigens geldt voor bemande vliegtuigen een significant hogere prijs voor vlieguren. Een rekenkundige vergelijking van vliegkosten is overigens niet te maken; daarvoor zijn te veel variabelen (zoals snelheid, bereik, detectiecapaciteit) die de uitkomst beïnvloeden.

Het scenario waarbij niet 14 miljoen maar 28 miljoen euro aan extra UAV-capaciteit wordt besteed (een +10% scenario) is eenvoudiger te analyseren. De meerbesteding heeft een positief effect op de doelstelling doordat er evenredig meer capaciteit beschikbaar komt. Dit kan leiden tot een langere duur per inzet of tot meer inzetten. Er zal sprake zijn van een (geringe) efficiencywinst door schaalgrootte-voordelen. Daar tegenover staat echter dat – hoe vreemd het ook moge klinken – de vlieguurkosten van de UAV-vloot licht stijgen. Dit wordt veroorzaakt door de ervaringseisen. Om te mogen vliegen boven Nederland wordt van de operator geëist dat hij een bepaald aantal vlieguren maakt. Deze ervaringseis is veel minder streng voor vliegen tijdens operationele inzet (met name voor de eerste hoofdtaak). Omdat de vloot voor een groter deel wordt ingezet boven Nederland geldt de strengere eis voor een groter deel van de vloot, wat het gemiddelde vlieguur duurder maakt.

Oprichting samengestelde eenheden voor havenbescherming

Met deze maatregel is in de beschouwde periode circa 44 miljoen euro gemoeid, zo'n 30 procent van de totale financiële omvang van het intensiveringstraject.

Het scenario waarin de eenheden niet zouden zijn opgericht (een -30% scenario) leidt eenvoudigweg tot het niet kunnen uitvoeren van acties gericht op de bescherming van de havens. Het gaat om een unieke capaciteit die (thans) niet op een alternatieve manier te leveren is. De gevolgen van het niet hebben van de capaciteit zijn vooral relevant als ze worden bezien in een breed perspectief (nog iets breder dan de geformuleerde doelstelling). De capaciteit creëert de mogelijkheid om effectief te reageren op (subversieve en/of terroristische) dreigingen. Zo kan bij een dreiging met explosieven een gerichte zoekactie de dreiging ongedaan maken. Voor een grote haven betekent dit dat gedurende de zoekoperatie de haven stil ligt, maar dat daarna de bedrijvigheid door kan gaan. In een situatie waarbij de dreiging niet kan worden weggenomen (lees: er is geen capaciteit om explosieven op te sporen) zal de haven gedurende lange tijd stil liggen omdat reders voor een andere haven zullen kiezen. De impact van het scenario waarbij 44 miljoen euro minder wordt besteed is groot als er sprake is van dreiging voor de grote havens.

In het scenario dat i.p.v. 44 miljoen euro, 88 miljoen euro kan worden uitgegeven (een +30% scenario) zal de meerwaarde veel geringer zijn dan de meerwaarde die de eerste 44 miljoen heeft gegeven. Er kunnen in dit scenario niet 2 maar 4 eenheden worden opgericht. Behalve de havens van Rotterdam en Amsterdam kunnen hiermee ook kleinere havens (bijv Vlissingen en Eemshaven) worden bediend. De gevolgen van een dreiging in deze havens zijn echter veel minder groot dan het geval is bij Rotterdam en Amsterdam. In dit geval is het +30% scenario een veel minder doelmatige besteding dan de uitgevoerde variant.

Vertaling van alle CBMA maatregelen in operatieplannen; kunnen leveren van 200 militairen in 8 uur en 1000 militairen in 24 uur.

Met deze maatregel is in de beschouwde periode circa 30 miljoen euro gemoeid, zo'n 20 procent van de totale financiële omvang van het intensiveringstraject.

Het scenario waarbij deze intensivering niet wordt gedaan (een -20% scenario) leidt tot onbekende gevolgen. Nederland kan erop rekenen dat Defensie - indien 'echt nodig' - alles op alles zal zetten om voldoende militairen te leveren. Dat zal echter alleen het geval zijn als het 'echt nodig' is. De afweging wel of niet 'echt nodig' is echter subjectief. Wanneer de NTM niet is geregeld, is de drempel voor inzet hoger dan wanneer dit wel het geval is. Ook de secundaire gevolgen van een niet-voorzien inzet van grote aantallen militairen is niet een-duidig vast te stellen. Zo zal inzet tijdens de zomervakantie 'slechts' leiden tot het verschuiven van verlofdagen. Inzet tijdens een geplande grootschalige oefening kan er echter toe leiden dat de geoefendheid van Defensie voor lange tijd achter blijft bij de doelstellingen. De gevolgen laten zich het best beschrijven door "onbeheerde gevolgen voor de geoefendheid van de krijgsmacht".

In het scenario dat i.p.v. 30 miljoen euro, 60 miljoen euro kan worden uitgegeven (een +20% scenario) zal de meerwaarde geringer zijn dan de meerwaarde die de eerste 30 miljoen heeft gegeven. Wat het meest zal bijdragen bij (bijvoorbeeld) terroristische aanslagen

is een verlaging van de NTM van 8 naar (bijvoorbeeld) 4 uren. Militairen zouden in dit scenario veel eerder kunnen worden ingezet ter vervanging van politieagenten, waarmee de opsporingscapaciteit in cruciale uren vergroot kan worden. Een observatie is wel dat op deze manier de militairen worden ingezet voor relatief simpele bewakings-/beveiligingstaken. Het is goed denkbaar dat de militairen met deze korte NTM effectiever kunnen worden ingezet wanneer ze voor specifieke taken worden voorbereid (met materieel, opleiding en training). In deze beleidsdoorlichting is dit evenwel niet verder onderzocht.

Resumé

De uitkomsten naar de verkenningen van 20 procent meer of minder uitgeven laten zien dat de gevoeligheid voor doelmatigheidsveranderingen per maatregel verschilt. Er lijkt bij maatregelen die rechtstreeks over capaciteiten gaan een grote interactie te zijn tussen de verschillende hoofdtaken van Defensie. Het garanderen van capaciteiten voor de derde hoofdtaak gaat vrijwel altijd gepaard met inboeten op (met name) de eerste hoofdtaak. Bij het oprichten van capaciteiten die uitsluitend ten behoeve staan van de derde hoofdtaak is uiteraard geen sprake van een *trade-off* met de andere hoofdtaken. Ook hier echter is geen generieke uitspraak over doelmatigheid mogelijk. Al met al kan m.b.t. doelmatigheid worden geconcludeerd dat de *doelstelling* niet meetbaar is verwoord. Zelfs indien dit wel het geval zou zijn geweest blijft - vanwege de *trade-off* met de andere hoofdtaken - een oordeel over de doelmatigheid van beperkte waarde als niet ook de *doelstelling* van die andere hoofdtaken meetbaar is.

4.4**Mogelijkheden tot verbetering van toekomstige beleidsevaluaties**

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om als no-regret maatregel een verbeterparagraaf op te nemen. De verbeterparagraaf ondersteunt toekomstige evaluaties bij het meer inzicht te geven in doelmatigheid en doeltreffendheid.

Verbeterpunten beleidsdoorlichting art 3. CLAS

De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft (2006-2016) is erg lang. In deze periode is er veel veranderd in zowel de maatschappij als binnen het domein van Defensie. Met het uitvoeren van desktop research en het voeren van gesprekken met deskundigen is getracht een compleet beeld te krijgen van (effecten van) de uitgevoerde maatregelen. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. Het Plan van Aanpak ICMS is niet SMART⁴⁸ opgezet. Tevens is geen aandacht besteed aan het periodiek sturen op de uitvoering van de (onge-SMART-ificeerde) doelstellingen. Hierdoor is het achteraf meten van de doeltreffendheid van de maatregelen gecompliceerd. Het meten van de doeltreffendheid werd verder bemoeilijkt door tussentijdse reorganisaties en de daarbij behorende veranderende bedrijfsvoeringprocessen en toedelingen van verantwoordelijkheden;
2. De uitvoering van maatregelen is, incl. het daarbij horende budget, belegd bij diverse dienstonderdelen met ieder een zelfstandige opdracht. Op de samenvatting heeft geen integrale sturing (inhoudelijk en financieel) plaats gevonden. Het ontbrak aan een overkoepelende projectcontrol en periodieke verantwoording.
3. De uitvoering van de maatregelen en de daarbij behorende budgetten zijn tussentijds van ‘eigenaar’ veranderd, waardoor het lastig is om relevant bronmateriaal te vinden. Het beschikbare bronmateriaal leverde niet altijd het gewenste inzicht op waardoor, net als door de ADR, aanvullend informatiesessies zijn georganiseerd om meer details te kunnen vinden;
4. Technische ontwikkelingen, innovatie en tussentijdse veranderende behoeften vanuit de civiele maatschappij zijn niet meegenomen in de ontwikkeling van het ICMS, waardoor de huidige behoefte kan afwijken van de in 2005 vastgestelde behoeften op het gebied van civiel-militaire samenwerking, zowel op technisch als op uitvoeringsniveau.

Advies/aanbevelingen

1. Een (samenwerkings)project dient SMART gedefinieerd te worden. Het beoogde effect van het werk van Defensie, bijdragen aan veiligheid, is niet tot zeer lastig meetbaar. Het moet desondanks voor betrokken partijen zo duidelijk mogelijk zijn welke maatregelen (kwalitatief en kwantitatief) worden ingezet (**S**). Tevens moet worden beschreven wanneer het (tussentijds) resultaat van de maatregelen zichtbaar moet zijn en hoe tussentijdse resultaten gemeten (**M**) worden. Een voorgestelde beleidswijziging moet acceptabel (**A**) zijn in relatie tot vigerende wet- en regelgeving en de gevolgen moeten geen buitenproportionele impact hebben op overige taken en de bedrijfsvoering. Dit verhoogt de betrokkenheid waardoor de kans op realisatie van het gewenste eindresultaat wordt vergroot. De voorgestelde maatregelen en de gewenste einddoelen moeten realistisch (**R**) zijn. Dit vergroot de betrokkenheid van deelnemers en er wordt gericht gewerkt naar het einddoel. Het is van belang vast te stellen wanneer maatregelen moeten worden ingevoerd en wanneer effecten meetbaar moeten kunnen zijn (**T**).
2. Het project moet in de tijd integraal worden gemonitord, aangestuurd, geëvalueerd en gearchiveerd. Het heeft hierbij de voorkeur om een kernteam structureel/‘dedicated’ aan het project te verbinden. Binnen de projectorganisatie moet de opdracht- en taakschrijving bekend zijn: het doel van project, de deelnemers, verantwoordelijkheden, vergaderstructuur met frequentie, vastlegging wederzijdse afspraken, dossiervorming, etc.

⁴⁸ Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch en Tijdsgebonden

Door het structurele partnerschap van Defensie steeds meer vorm en inhoud te geven kan beter worden aangesloten bij de civiele behoeften en maatschappelijke en technische ontwikkelingen.

Als *fictief* voorbeeld voor een maatregel zou onderstaand kunnen dienen:

Nulmeting

Er is op dit moment geen gegarandeerde waarneming capaciteit bij Defensie beschikbaar om de politie vanuit de lucht in verstedelijk gebied te ondersteunen bij handhaving openbare orde en veiligheid.

SMART

Deze maatregel leidt tot het effect dat de nationale politie haar taken op het gebied van handhaving openbare orde en veiligheid effectiever en efficiënter kan uitvoeren. De inzet wordt tweewaarlijks geëvalueerd.

Norm: de verhoogde effectiviteit kan worden gemeten aan het aantal aanhoudingen en opgeloste zaken.

Draag zorg voor gereedstelling van 3 UAV's (Unmanned Airial Vehicles), inbegrepen benodigd personeel en technische ondersteuning. Deze capaciteit dient gereed te staan per 1 januari 20xx met een reactietijd van 8 uur. De verwachting is dat deze capaciteit xx keer per jaar wordt ingezet voor een duur van XX uren/dagen per keer.

Beschikbare financiën zijn:

Initiële aanschaf €XX, jaarlijkse exploitatie €YY, vervangingsinvesteringen €ZZ

De aan dit project deelnemende partijen zijn: xxxx

HOOFDSTUK 5 ONTWIKKELING VEILIGHEIDSSITUATIE

5.1

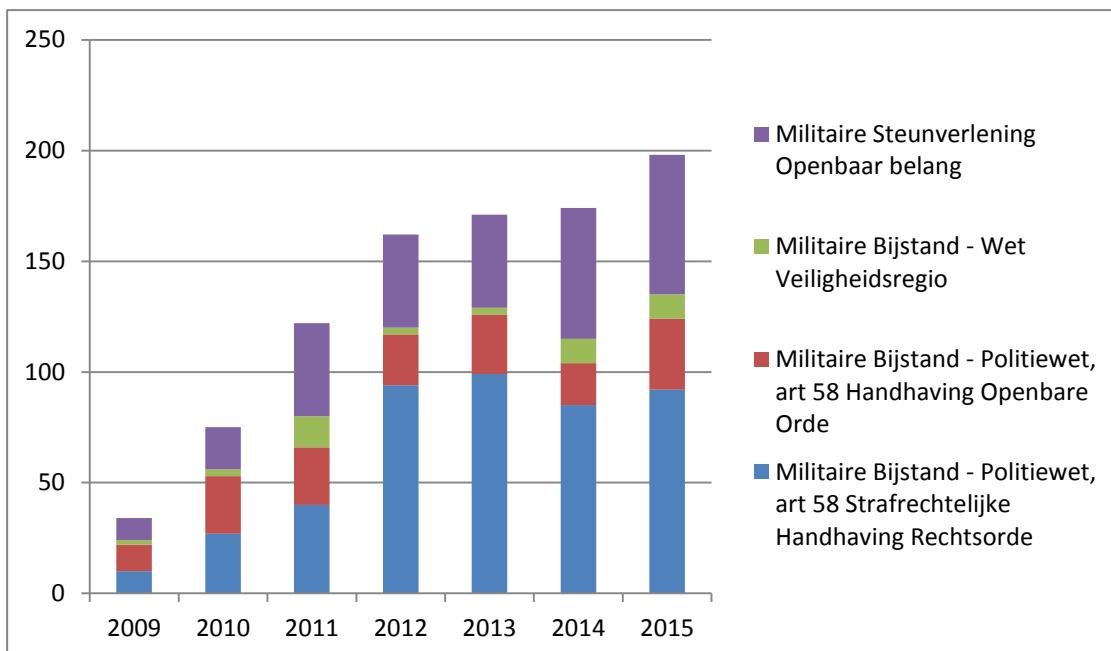
Nationale en mondiale ontwikkelingen en de veiligheidscontext

Naast de klassieke scenario's, zoals grootschalige overstroming en natuur rampen, nemen 'nieuwe' dreigingen en risico's zoals terreur, hybride dreigingen, cyber, klimaatverandering en dergelijke aan belang toe. Een en ander wordt weerspiegeld in veiligheidsanalyses zoals de nota "In het belang van Nederland" in oktober 2013, de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) 'Veilige Wereld, Veilig Nederland'⁴⁹ en de update van de IVS 'Turbulente tijden in een instabiele omgeving'⁵⁰. Met deze ontwikkelingen is uiteraard geen rekening gehouden bij de opzet van ICMS. De snel veranderende veiligheidssituatie noodzaakt tot flexibele aanpassingen ten aanzien van de inzet van Defensie op het terrein van nationale veiligheid. Dit wordt beschreven in het WRR-Rapport d.d. 12 april 2017: "Veiligheid in een wereld van verbindingen, een strategische visie op het defensiebeleid". Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksdeelvraag 4.

5.2

Veranderende vraag naar militair vermogen

Onderstaande tabel laat een stijging zien van Defensie inzet op aanvraag van civiele partners. De structurele defensietaken zoals EODD, KMar en Kustwacht zijn in deze tabel niet meegenomen. Het grootste deel van de stijging komt voort uit een toename inzet van specialistische capaciteiten voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, ter ondersteuning aan diverse opsporingsdiensten. Het gaat hierbij om inzet van specialistische capaciteiten van Defensie, zoals duik-, CBRN-, UAV- en search-capaciteit voor de ondersteuning van bijvoorbeeld justitiële onderzoeken. De aanvragen naar "algemene capaciteiten" blijven redelijk stabiel door de jaren heen.



Tabel 2: Aantal uitgevoerde aanvragen naar wet- en regelgeving waarop deze zijn aangevraagd.

De vraag naar het type defensievermogen is niet alleen toegenomen maar ook veranderd. De behoefte aan specialistische capaciteiten werd al voor een deel ingevuld door ICMS. Maar hiernaast ontstond er ook een behoefte aan overige specialistische capaciteiten, zoals bij-

⁴⁹ Kamerstuk 33694 nr. 1, 2012-2013, Internationale Veiligheidsstrategie, 2013.

⁵⁰ Kamerstuk 33694 nr. 6, 2014-2015 Internationale Veiligheidsstrategie, 2014.

voorbeeld "search capaciteit". Vooralsnog maakt deze capaciteit geen deel uit van het gegarandeerde ICMS pakket.

Doordat operationele diensten meer gingen samenwerken, kwam er wederzijds begrip en kennis over elkaar mogelijkheden, beperkingen en wijzen van optreden. Het feit dat Defensie ter ondersteuning van de RMC een liaison/militaire adviescapaciteit plaatste in alle veiligheidsregio's heeft hieraan in belangrijke mate bijgedragen. De partners op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing maakten gebruik van de expertise van Defensie op het gebied van integrale planvorming, trainen en oefenen, command and control, informatiemanagement, ICT, en innovatie. Deze samenwerking kwam o.a. tot uiting bij bijvoorbeeld de gezamenlijke aanpak van de NSS (National Security Summit), de aanpak van de gevolgen van de ramp met de MH17, en de bestrijding van de vogelgriep. De manier hoe hierbij is samengewerkt, is terug te lezen in diverse evaluatierapporten waarvan een aantal passages hieronder is aangegeven.

Er werd een trend waarneembaar dat de samenwerking met Defensie zich uitbreidde van de uitvoering (respons of repressie) naar ook de voorbereiding op rampen en crises (preventie en preparatie).

Citaat paragraaf "Besluitvorming over uitvoering van de vaccinatiecampagne" uit rapport van Berenschot "Evaluatie Aanpak Nieuwe Influenza A (H1N1), 9 maart 2011.

Door de ambtelijke top van VWS werd in augustus besloten een logistieke hoofdofficier vanuit Defensie te belasten met de regie over (de voorbereiding op) de operationele uitvoering van de logistiek rondom de vaccinaties. Dit werd door betrokkenen achteraf als een goede keuze beoordeeld hoewel het op het moment zelf tot enige spanning leidde.

Citaat uit aanbevelingen uit Evaluatie veiligheid NSS 2014 uitgegeven door NCTV jan 2015.

Betrek bij volgende evenement zoveel mogelijk vanaf het begin alle betrokken partijen op zoveel mogelijk onderdelen in de voorbereidingsstructuur, maar met een duidelijk onderscheid in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rolduidelijkheid en rolvastheid).

Citaat uit "Brief aan de TK 20 januari 2016; Kamerstuk 33997 nr. 65 Vliegkamp MH17".

Op 26 juli 2014 werd de «Stuurgroep MH17 Recovery» onder leiding van het ministerie van Defensie in het leven geroepen ten behoeve van de operationele besluitvorming. De stuurgroep was gericht op de voorbereiding, de ondersteuning en de operationele aansturing van de repatrieringsmissie. De stuurgroep maakte hierbij gebruik van de staf van de Directie Operaties van het ministerie van Defensie. Daarnaast speelde deze stuurgroep een essentiële rol in de operationele duiding van de veiligheidssituatie in het rampgebied.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de onderzoeksvervraag en onderzoeksdeelvragen zoals beschreven in hoofdstuk 1. Ook worden aanbevelingen gedaan die zijn gebaseerd op de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting alsmede de vigerende ontwikkelingen van de veiligheidssituatie zoals beschreven in hoofdstuk 5.

6.1 Conclusies

Om de hoofdvraag omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het ICMS-beleid te beantwoorden worden eerst de deelvragen behandeld.

1. Wat was de aanleiding om de Civiel-Militaire Bestuursafspraken te maken en deze afspraken te intensiveren en vervolgens te versterken?

Antwoord: de situatie in 2005 op grond waarvan de civiel-militaire samenwerking vorm en inhoud heeft gekregen, was in eerste instantie gebaseerd op de klassieke rampen en dingen zoals de vuurwerkamp Enschede (2001), de MKZ Crisis (2001), gevolgen voor Nederland naar aanleiding van de oorlog in Irak (2001) en de aanslagen in Madrid (2004). De ondersteuning van Defensie was in eerste instantie met name gericht op 'generieke capaciteiten'. Steeds duidelijker werd dat ook behoefte was aan militaire ondersteuning door 'specialistische capaciteiten' en aan garanties met betrekking tot de inzetbaarheid. Ervaringen en evaluaties van rampen- en crisesoefeningen hebben het civiele bevoegd gezag en de haar ter beschikking staande civiele hulpverleningsdiensten inzicht verschafft in de aard en omvang van de ondersteuning door Defensie. Ook de behoefte van een gezamenlijke voorbereiding op rampen en crises werd onderkend.

2. Hebben de maatregelen het beoogde effect gehad op de civiel-militaire samenwerking?

Antwoord: de trajecten CMBA, ICMS en VCMS zijn ingericht om de doelstelling 'Vergroten van de slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie' door structureel partnerschap Defensie te kunnen realiseren. Om deze doelstelling te bereiken zijn een vijftiental geclusterde maatregelenpakketten (zie hoofdstuk 3) uitgevoerd. Deze maatregelen op hun beurt beoogden de volgende effecten te bereiken:

1. Het uitbreiden van de capaciteitentoedeling ten behoeve van de civiel militaire samenwerking;
2. Het versnellen van civiele crisisbesluitvorming met betrekking tot inzet van defensiecapaciteiten;
3. Het vergroten van de onderlinge bekendheid van de civiel-militaire mogelijkheden en werkwijzen.

De beleidsdoorlichting heeft uitgewezen dat het eerste effect in zijn geheel is bereikt en dat het tweede en derde effect aantoonbaar hebben bijgedragen aan de beoogde beleidsdoelstelling (zie hoofdstuk 4). Getoetst aan de criteria uit de brief aan de Tweede Kamer van 24 mei 2016 van 'meer, beter, hogere gegarandeerde beschikbaarheid en flexibele reactietijden' kan worden geconcludeerd dat door de getroffen maatregelen in belangrijke mate de beoogde effecten zijn bereikt.

3. Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling' doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?

Antwoord: de ADR heeft op basis van haar onderzoek geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven. Ten aanzien van de doeltreffendheid heeft de ADR geconstateerd dat de maatregelen ICMS grotendeels zijn uitgevoerd en dat het totaal van de geraamde investeringen en exploitatie uitgaven tot besteding komt. De maatregelen zijn of, in een enkel geval, worden nog binnen het budget gerealiseerd. Met betrekking tot het convenant FNIK concludeert de ADR dat het convenant in het algemeen naar behoren

heeft gefunctioneerd en dat het inzicht in de feitelijke uitgaven en toezicht op het verrekenen sterk is verbeterd. Op grond van de bevindingen van de ADR kan de conclusie worden getrokken dat onderzoeksdeelvraag 3 bevestigend kan worden beantwoord. De te hanteren tarieven, volledigheid van de verrekeningen en bekendheid van FNIK blijven om aandacht vragen. Zo ook de omvang van het beschikbaar gestelde bedrag dat standaard wordt bekeken bij de periodieke evaluatie.

Het voorgaande neemt niet weg dat de ADR bevindingen heeft ten aanzien van het in de beschouwde onderzoeksperiode ontbreken van een projectmatige aanpak van de ICMS-maatregelen als een geheel en de moeite welke het heeft gekost om de besteding van de ICMS-gelden te traceren. Invulling van ICMS is bij de uitwerking ervan niet opgevat als een samengesteld project, waarover periodiek wordt gerapporteerd en waarbij financiële tegenvalters bij een deelproject worden opgevangen door meevalters bij een ander deelproject. Ook heeft de ADR geen afspraken omtrent vervangingsinvesteringen aangetroffen.

4. Hoe heeft de veiligheidssituatie zich sinds 2005 ontwikkeld in relatie tot het civiel-militaire samenwerkingsdomein?

Antwoord: naast de klassieke scenario's, zoals grootschalige overstroming en natuurrampen, nemen 'nieuwe' dreigingen en risico's zoals terreur, hybride dreigingen, cyber, klimaatverandering en dergelijke aan belang toe. Met deze ontwikkelingen is uiteraard geen rekening gehouden bij de opzet van ICMS. Ook is de vraag naar het type militair vermogen veranderd. De vraag verplaatste zich van algemene handlangerscapaciteit naar (meer) specialistische inzet en ook naar ondersteuning tijdens de voorbereiding op rampen en crisis (gezamenlijke planvorming, trainen en oefenen, informatiemanagement, ICT, 'command & control', innovatie).

5. Is het mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsopties indien er (ongeveer 20 procent) meer of minder financiële middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?

Antwoord: Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. De onderzochte beleidsintensiveering bestaat uit meerdere deelprojecten. Een aantal van die deelprojecten heeft betrekking op unieke capaciteiten. Het niet hebben van een unieke capaciteit (door 20% minder te besteden) leidt onmiddellijk tot gebrek aan effectiviteit. In de gevallen waarbij het gaat om niet-unieke capaciteiten (aanvullingen) leidt een vermindering tot keuzes tussen inzetbaarheidsdoelstellingen, waarvan de gevolgen voor de doelmatigheid van geval tot geval verschillen.

Ook bij het significant meer besteden is geen sprake van een eenduidig gevolg. In z'n algemeenheid leidt het meer besteden aan een schaarse *dedicated* capaciteit tot een lineaire groei van effectiviteit (lees geen positief of negatief gevolg voor de doelmatigheid). Er zijn ook scenario's onderzocht waarbij meer besteden leidt tot verslechtering van de doelmatigheid of waarbij nader onderzoek nodig is naar de doelmatigheid van ontstane kansen.

Onderzoeksraag:

In hoeverre is de uitvoering van het beleid met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking in de periode van 2005 tot 2016 doelmanig en doeltreffend geweest?

Het beleid met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking in de onderzochte periode was in die mate doeltreffend dat alle vijfenviertig deelmaatregelen, waarvan zeventien maatregelen met een financiële component, zijn uitgevoerd dan wel in uitvoering zijn. Het onderzoek van het projectteam en van de ADR wezen ook uit dat het totaal van de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven tot besteding zal komen. Bovendien hebben de getroffen maatregelen geheel of aantoonbare bijgedragen aan de beoogde effecten, zoals deze in 2006 zijn gedefinieerd. Deze beoogde effecten hebben vervolgens in belangrijke mate bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling om de slagkracht van de Nederlandse crisisorganisatie te vergroten.

De vraag of het beleid met betrekking tot de civiel-militaire samenwerking doelmatig is geweest, is moeilijk te beantwoorden. In dat geval zou namelijk moeten worden aangetoond dat de gewenste effecten door de inzet van andere maatregelen goedkoper hadden gekund. Een verkenning naar beleidskeuzes met minder financiële middelen leidt tot lagere inzet of inzetgereedheid voor de nationale taken, maar kunnen tevens leiden tot een beperking van inzet voor de andere hoofdtaken van Defensie. De doelmatigheidstoets van de civiel-militaire samenwerking beperkt zich tot het oordeel over de vraag of de getroffen maatregelen tegen zo gering mogelijke kosten zijn uitgevoerd. In dit verband oordeelt de ADR dat er geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven.

6.2 Aanbevelingen

1. Herijk de vigerende afspraken op het gebied van civiel-militaire samenwerking.

De gemaakte afspraken op basis waarvan Defensie het civiel gezag ondersteunt, zijn deels verouderd. Vraag en aanbod moeten wederom op elkaar worden afgestemd. In de loop der jaren hebben zowel Defensie als de civiele partners diverse ontwikkelingen en reorganisaties doorlopen. Ook de veiligheidssituatie is sterk gewijzigd. Gelijkwaardigheid in de civiel-militaire samenwerking wordt het uitgangspunt. Op basis hiervan dienen de afspraken en de in te zetten capaciteiten te worden geactualiseerd en herijkt. Betrek hierin niet alleen de zgn. "fysieke" capaciteiten van Defensie, maar ook het unieke vermogen op het gebied van integrale planvorming, trainen en oefenen, informatiemanagement, ICT, "command & control", innovatie.

Met betrekking tot de verrekening van additionele uitgaven vragen de tarieven, de volledigheid van de verrekeningen, de bekendheid en het beschikbare bedrag van het convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht de aandacht. Geadviseerd wordt deze elementen in de in de periodieke evaluatie van FNIK te betrekken.

2. Bevorder de samenhang op het terrein van de inzet van de krijgsmacht op het terrein van de nationale veiligheid en draag zorg voor een meer 'SMART' geformuleerde aanpak van toekomstige beleidsmaatregelen.

Defensie heeft haar taken op het terrein van de nationale veiligheid georganiseerd op het niveau van de krijgsmachtdelen en niet als beleidsterrein. Dit betekent onder meer dat Defensie de implementatie van samenhangende maatregelenpakketten, zoals ten tijde van het ICMS-traject, niet organiseert als een samengesteld project of programma met een daarop toegesneden control. Aanbevolen wordt om toekomstige trajecten op het terrein van nationale veiligheid zo vorm te geven dat beter invulling kan worden gegeven aan het formuleren van meetbare effecten en doelstellingen en aan integrale monitoring, coördinatie, bijsturing, evaluatie en archivering. Met het verbeteren van de samenhang van de taken van Defensie op het terrein van nationale veiligheid/inzet draagt Defensie tevens bij aan de doorontwikkeling van het veiligheidspartnerschap waarmee beter kan worden aangesloten bij de civiele behoeften en maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Bijlage A Afkortingen

AOCS NM	Air Operations Control Station Nieuw Milligen
ADR	Auditdienst Rijk
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN	Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair (Voorheen NBC)
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CMBA	Civiel-Militaire Bestuursafspraken
CMX	Crisis Management exercise
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DAOG	Directie Aansturing Operationele Gereedheid
DAS	Directie Analyse en Strategie
DB3	Directie Bewaken Beveiligen Burgerluchtvaart
DCBRNC	Defensie CBRN Centrum
DDG	Defensie DuikGroep
DOC	Defensie Operatiecentrum
DWV	Directie WeerbaarheidsVerhoging
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
EODD	Explosieven Opruimingsdienst Defensie
FNIK	Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht
FTE	Fulltime Equivalent
GBW	Groot Bovenwater
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDV	Hogere Defensie Vorming
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICMS	Intensivering Civiel Militaire Samenwerking
ICT	Informatie- en communicatie technologie
IFV	Het Instituut Fysieke Veiligheid
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	Landelijk Operatie & Coördinatie Centrum
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MKZ	Mond- en Klaauwzeer
NAC	Nationale Academie voor Crisisbeheersing
NBC	Nucleair, Biologische en Chemische strijdmiddelen
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIBRA	Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (nu IFV)
NIFV	Nederlands instituut Fysieke Veiligheid
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
NPA	Nederlandse Politie Academie
NSS	Nuclear Security Summit
NTC	Nationaal Trainingscentrum
PA	Politieacademie
RMC	Regionaal Militair Commandant
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SDNO	Staf Detachement Nationale Operaties
SG	Secretaris generaal
SSCb	Shared Service organisatie Crisisbeheersing
SWOD	Stichting Werken onder OverDruk
TDV	Top Defensie Vorming
TIN	Terrorisme in Nederland
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepaste-Natuurwetenschappelijk Onderzoek.
UAS	Unmanned Aircraft Systems
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
VCMS	Versterking Civiel Militaire Samenwerking
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VR	Veiligheidsregio

VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordeningen Milieubeheer.
VVA	Virtuele Veiligheidsacademie
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WTEC	Water technisch Expertise centrum

Bijlage B LiteratuurlijstKamerstukken

- Kamerstuk 31516 nr. 16, 2016-2017, Brief Regering; Beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; Samenwerking met civiele partners'.
- Kamerstuk 31516 nr. 18, 2016-2017, Lijst van vragen en antwoorden over de Beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners'.
- Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 'Aanbiedingsbrief eindrapport Civiel-Militaire Bestuursafspraken Fase II', 29 800X, nr. 37 d.d. 21 april 2005;
- Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 30 300X, nr. 106 d.d. 24 mei 2006, Rapportage intensivering Civiel-Militaire samenwerking;
- Civiel Militaire Samenwerking, eindmeting 2013, Auditfunctie Defensie, nr. BS2013031122 d.d. 2013, ook uitgebracht samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie onder dezelfde titel, publicatienummer J-21228;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014), Staatscourant 25 september 2014;
- Kamerstuk 34475 X, nr.1, 2015-2016, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015. 18 mei 2016.
- Kamerbrief 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid', Minister van Defensie, nr. BS2016018787 d.d. 20 september 2016;
- Kamerstuk 33694 nr. 1, 2012-2013, Internationale Veiligheidsstrategie, 2013a.
- Kamerstuk 33694 nr. 6, 2014-2015 Internationale Veiligheidsstrategie, 2014b.

Departementale stukken

- Civiel Militaire Samenwerking, stand van zaken 2006, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;
- Civiel Militaire Samenwerking, tussenmeting 2009, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en veiligheid, november 2009, ISBN 978-90-5414-189-1;
- Eindrapport evaluatie covenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK), Ministeries van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie, 12 november 2014, nr. 2014033953;
- Convenant tussen het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzake FNIK, d.d. 13 mei 2015;
- Herziene versie van HDFC aanwijzing 46 inzake financiering inzet krijgsmacht, Ministerie van Defensie, HDFC, nr. BS2016000926 dd 19 januari;
- Inzet militairen voor handhaving openbare orde in Nederland, nota nr. S2006038589 van Commandant der Strijdkrachten(CDS) aan Secretaris Generaal van Defensie d.d. 12-12-2006.
- Onderzoek naar de inzet van de krijgsmacht (uitgezonderd de Koninklijke Marechaussee) als medehandhaver van openbare orde bij grootschalige crisissen. Een gezamenlijk onderzoek door Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke veiligheid, Nederlandse Defensie Academie. Gerapporteerd aan BZK en Defensie 14 december 2009.
- Beleidsdocument betreffende UAS inzet ter ondersteuning van civiele autoriteiten, PP/MLA/00-002, d.d. 01-07-2012.
- Project Nota's EOD Herijkingsnota, BS/2010007959 | Behoeftstellingsformulier Uitbreiding EOD-capaciteit ten behoeve van ICMS daterend 30 november 2009.
- Nota Afdoening uitbreiding EOD ten behoeve van ICMS, CDS BS/2010005576 daterend 8 april 2010.
- Landmacht Reorganisatie Plan (LRP) 1591 Reorganisatie Role 1 eenheden CLAS, 2013010635, mei 2013.
- Studiegids Gemeenschappelijke Officiers Opleiding 2015.
- Studiegids Hogere Defensie Vorming 2015.
- Programma Top Defensie Vorming 2017.

- NCTV, Voortgangsbrief nationale veiligheid 12 mei 2015, 2015a.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid" 24-03-2017
BS2017010278.

Overige documenten

- Mogelijkheden voor gebruik van aerostats binnen de Nederlandse Defensie, NLR-rapport (NLR-CR-2007-677) (TNO, 2007).
- Jaarverslag Luchtverkeersleiding Nederland (Luchtverkeersleiding Nederland, jaarverslag 2012, 2013a).
- Samenwerkingsovereenkomst Nederlandse Defensie Academie (NLDA), de Politie-academie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) d.d. 1 februari 2007.
- Rapportage Toetsing haalbaarheid en eindrapportage Project Virtuele Veiligheids-academie daterend 19 december 2012.
- "Wees niet te bescheiden in welke effecten u vraagt", Een verkenning naar de samenwerking tussen veiligheidsregio's en defensie. Veiligheidsberaad, maart 2014.

Bijlage C Overzicht investeringen en exploitatie ICMS-maatregelen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gezamenlijke kennisbasis								
Investering	0,25							
Exploitatie								
Netcentrische proeftuin								
Investering		2,50						
Exploitatie								
Aanschaf extra UAV's								
Investering		5,00						
Exploitatie		1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
Aanschaf grondgebonden sensoren (Squire)								
Investering	5,00							
Exploitatie								
Back-up LVNL AOCC NM								
Investering	0,20	0,50						
Exploitatie								
Oprichting samengestelde eenheden voor havenbescherming								
Investering	2,03	4,77	7,25	4,80	4,15			
Exploitatie	1,08	2,23	2,69	2,69	2,69	3,28	3,28	3,28
Uitbreiding EOD capaciteit								
Investering			1,88	1,88				
Exploitatie			1,23	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Oprichting 2de NBC eenheid (incl trainingsfaciliteit mil en civ NBC-personeel)								
Investering		4,50	7,50	15,00	23,00	12,50	3,50	
Exploitatie		1,78	2,28	6,35	11,26	17,79	19,25	19,63
Uitbreiding adviescapaciteit RMC's								
Investering								
Exploitatie		1,03	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
Back-up voorzieningen besuurlijke en operationele centra								
Investering	3,50	1,60						
Exploitatie	3,59	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35
Vertaling van alle CMBA maatregelen in operatieplan(nen) - mogelijk kunnen leveren van 200 mil in 8 uur en 1000 mil binnen 24 uur								
Investering								
Exploitatie		4,36	4,36	4,36	4,36	4,36	4,36	4,36
Beschikbaar stellen mil capaciteiten voor rampenbestrijding								
Investering	1,69	0,60	0,60	0,60	0,60			
Exploitatie	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
Beschikbaar stellen grondgebonden eenheid								
Investering								
Exploitatie								
Beschikbaar stellen twee schepen van de wacht								
Investering								
Exploitatie	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,16	0,16	0,16
Beschikbaar stellen NBC response team								
Investering								
Exploitatie		0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47
Beschikbaar stellen NBC ontsmettingscapaciteit								
Investering								
Exploitatie		0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Gezamenlijk opleiden (NLDA, NIBRA en Politieacademie)								
Investering								
Exploitatie								
Gezamenlijk oefenen								
Investering								
Exploitatie								
Totalen Investering	12,67	19,47	17,23	22,28	27,75	12,50	3,50	0,00
Exploitatie per jaar	5,30	14,15	16,34	20,54	25,44	32,47	33,93	34,31

Bijlage D ADR-rapport, 24 juli 2017.



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid Deelvraag 3

Rapport van Bevindingen

Colofon

Titel Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid Deelvraag 3

Uitgebracht aan HDB

Datum 12 oktober 2017

Kenmerk 2017-0000198384

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	5
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding opdracht	7
2.2	Context opdracht	7
2.3	Leeswijzer rapport	7
3	Doel en aanpak opdracht	8
3.1	Doelstelling	8
3.2	Onderzoeks vragen	8
3.3	Object en reikwijdte	8
3.4	Begripsbepalingen	9
3.5	Aanpak	9
3.6	Rapportage	10
4	Bevindingen	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Onderzoeks vragen 1: Zijn de maatregelen ICMS uitgevoerd en komen deze overeen met de afspraken/toezeggingen in termen van product, tijd en geld?	11
4.3	Onderzoeks vragen 2: Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS gerealiseerd?	12
4.4	Onderzoeks vragen 3: Wat zijn de onder de vorige onderzoeks vragen gevonden afwijkingen tussen voornemen en realisatie, en zijn deze verklaarbaar en toegelicht aan de Tweede kamer?	13
4.5	Onderzoeks vragen 4: Is, en op welke manier, invulling gegeven aan een alternatieve realisatie van de doelstellingen ICMS?	13
4.6	Onderzoeks vragen 5: In hoeverre heeft de FNIK regeling gefunctioneerd en opgeleverd hetgeen ermee werd beoogd?	14
4.7	Onderzoeks vragen 6: Wat is de realisatie FNIK de afgelopen jaren en hoe verhoudt zich dat met de beschikbaar gestelde middelen?	14
4.8	Ontwikkelingen	15
5	Ondertekening	16
Bijlage 1 Uitvoering maatregelen		17
Bijlage 2 Financieel overzicht ICMS		29
Bijlage 3 Realisatie FNIK		30
Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde organisatiedelen		31
Bijlage 5 Lijst van geraadpleegde documenten		32
Bijlage 6 Lijst met afkortingen		34
Bijlage 7 Managementreactie		35

1 Samenvatting

Op 24 mei 2006 heeft de Ministerraad ingestemd met de Kamerbrief aangaande de 'Intensivering Civiel Militaire Samenwerking'¹, kortweg ICMS-brief. Zoals negen jaar later aangekondigd in de Defensiebegroting 2016, voert Defensie in 2017 de beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid' uit. De vragen welke in deze beleidsdoorlichting worden gesteld en beantwoord, zijn verwoord in een Kamerbrief van 20 september 2016². In deze Kamerbrief worden één hoofdvraag en vijf deelvragen gesteld. Eén van deze deelvragen wordt in opdracht van de Hoofddirectie Beleid (HDB) van het Ministerie van Defensie door de Auditdienst Rijk (ADR) in dit rapport beantwoord. Deze vraag luidt als volgt:

'Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling' doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?'

De ICMS-brief van 24 mei 2006 heeft geleid tot een Plan van Aanpak 'Operationalisering ICMS'³, kortweg het PvA ICMS. Dit plan bevat een uitwerking van de maatregelen uit de ICMS-brief van 24 mei 2006. De opsomming van deze maatregelen alsmede de indeling en financiële reeksen zijn leidend geweest bij het onderzoek van de ADR. In totaal zijn zeventien maatregelen met een financiële component in de investerings- en/of exploitatiesfeer beschreven.

De ADR heeft onderzoek gedaan naar elk van de maatregelen. Ten aanzien van de doeltreffendheid geven onze bevindingen aan dat de maatregelen ICMS zijn uitgevoerd dan wel in uitvoering zijn en dat het totaal van de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven tot besteding zal komen. Voor een deel voltrekt de uitvoering zich echter buiten de onderzoeksperiode welke de jaren 2006 tot en met 2015 beslaat. Oorzaken van deze vertraging worden in dit rapport toegelicht.

Op 1 januari 2016 zijn, voor zover door ons is vast te stellen, alle maatregelen uitgevoerd dan wel in uitvoering. Van één maatregel ('Ontwikkeling gezamenlijke kennisbasis') hebben wij dat niet kunnen vaststellen. Voor twee maatregelen loopt het investeringsprogramma door tot 2020 waardoor een deel van het investeringsbudget is verbonden maar nog niet is gerealiseerd. Een deel van de financiële lasten wordt door defensie zelf gedragen, in geld maar ook in natura.

De vertraging is mede het gevolg van het ontbreken van overkoepelende projectcontrol en verantwoording. Des te opmerkelijker is het dat de maatregelen grotendeels binnen budget zijn gerealiseerd, zeker ook gezien de prijsontwikkelingen vanaf 2006 en de BTW-verhoging van 2012.

¹ Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 30 300X, nr 106 dd 24 mei 2006;

² Kamerbrief 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid', Minister van Defensie, nr BS2016018787 dd 20 september 2016;

³ Plan van Aanpak Operationalisering ICMS, Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, aan Voorzitter en leden Departementaal Beraad, 11 juli 2006, nr HDAB2006023095;

Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd, de documenten welke wij hebben bestudeerd en de gegevens die ons zijn verstrekt geven deze geen aanleiding te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven. De exploitatie uitgaven hebben zich voornamelijk vertaald in een structurele uitbreiding van de organisatie met extra functies, terwijl de investeringen strak zijn geregisseerd binnen de verschillende projecten volgens de daarvoor geldende richtlijnen. De in dit rapport genoemde bedragen zijn in het kader van ons onderzoek niet onderhevig geweest aan een accountantscontrole.

Ook geeft ons onderzoek geen aanleiding te veronderstellen dat de inrichting en vormgeving van de militaire bijstand en steunverlening op basis van FNIK niet doeltreffend en doelmatig is geweest.

Onze bevindingen leiden tot het beeld dat het convenant FNIK in het algemeen naar behoren heeft gefunctioneerd. Door de binnen FNIK gehanteerde nieuwe verrekensystematiek is gebruikers werk uit handen genomen (met name op het gebied van administratieve handelingen en complexe financieringsvraagstukken en verrekeningen). Naar aanleiding van een evaluatie is het convenant in 2015 beperkt aangepast. Het inzicht in de feitelijke uitgaven en het toezicht op het verrekenen zijn sterk verbeterd. De te hanteren tarieven, volledigheid van de verrekeningen en bekendheid van FNIK blijven om aandacht vragen. Zo ook de omvang van het beschikbaar gestelde bedrag dat standaard wordt bekeken bij de periodieke evaluatie.

Het voorgaande neemt niet weg dat wij bevindingen hebben ten aanzien van het in de beschouwde onderzoeksperiode ontbreken van een projectmatige aanpak van de ICMS-maatregelen als één geheel en de moeite welke het heeft gekost om de besteding van de ICMS-gelden te traceren. Invulling van ICMS is bij de uitwerking ervan niet opgevat als één samengesteld project, waarover periodiek wordt gerapporteerd en waarbij financiële tegenvallers bij een deelproject worden opgevangen door meevallers bij een ander deelproject. Ook hebben wij geen afspraken omtrent vervangingsinvesteringen aangetroffen.

Naar verwachting zullen ontwikkelingen in de omgeving in de toekomst een andere ondersteuning gaan vereisen. Denkbaar is dat er een periodieke evaluatie wordt gehouden naar de veranderende behoefté aan specialistische ondersteuning en financiële dekking.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding tot de opdracht

In de Defensiebegroting 2016 is aangekondigd dat Defensie de beleidsdoorlichting 'Nationale Veiligheid, samenwerking met civiele partners' in 2017 uitvoert. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op afspraken tussen de toenmalige ministers van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (nu: Veiligheid en Justitie). Deze afspraken betreffen de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS-brief) en de daarop volgende Versterking Civiel Militaire Samenwerking (VCMS)⁴ in de periode 2005 tot 2016. Het voortraject Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA)⁵ zal waar relevant bij de beleidsdoorlichting worden betrokken.

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door een projectteam van Defensie, onder leiding van een vertegenwoordiger van de Hoofdirectie Beleid (HDB) en aangevuld met een vertegenwoordiger van de onafhankelijke Auditdienst Rijk (ADR) van het ministerie van Financiën en een vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

2.2 Context van de opdracht

De beleidsdoorlichting omvat een hoofdvraag en vijf deelvragen die in de Kamerbrief zijn bekend gesteld. Ook de rol van de ADR is hierin verduidelijkt. De beleidsdoorlichting zal, zoals in de Kamerbrief is gesteld, plaatsvinden aan de hand van Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek⁶.

Op verzoek van Defensie heeft de ADR deelvraag 3 over de uitvoering van het beleid onderzocht. De ADR zal geen accountantscontrole uitvoeren. De resultaten van het onderzoek worden in het eindrapport van Defensie verwerkt. Tevens wordt het eindrapport van de ADR in zijn geheel als bijlage toegevoegd.

Achterliggende gedachte bij de vraag aan de ADR is dat deze een waarborg voor onafhankelijkheid biedt⁷.

2.3 Leeswijzer rapport

Het rapport start met een managementsamenvatting (hoofdstuk 1) met daarin opgenomen een samenvatting van onze belangrijkste bevindingen. De aanleiding, het doel en de aanpak van ons onderzoek staan beschreven in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 4 vermelden wij onze bevindingen, terwijl in hoofdstuk 5 de ondertekening is vastgelegd. Bijlage 1 bevat een overzicht van de ICMS-maatregelen en bijlagen 2 en 3 de financiële overzichten van respectievelijk ICMS en FNIK. Bijlagen 4 en 5 omvatten geraadpleegde functionarissen en documenten, bijlage 6 een lijst met afkortingen en in bijlage 7 is de managementreactie opgenomen.

⁴ Nota Versterking Civiel Militaire Samenwerking, CDS, 23 juli 2012;

⁵ Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 'Aanbiedingsbrief eindrapport Civiel Militaire Bestuursafspraken Fase II', 29 800X, nr 37 dd 21 april 2005;

⁶ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014), artikel 1, Staatscourant, 25 september 2014;

⁷ Idem, artikel 3, lid 6;

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

De in dit rapport te beantwoorden deelvraag 3 luidt:

'Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling' doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?'

3.2 Onderzoeks vragen

Om deelvraag 3 te beantwoorden zijn de volgende onderzoeks vragen geformuleerd:

1. Zijn de maatregelen ICMS uitgevoerd en komen deze overeen met de afspraken/toezeggingen in termen van product, tijd en geld?
2. Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS gerealiseerd?
3. Wat zijn de onder de vorige onderzoeks vragen gevonden afwijkingen tussen voornemen en realisatie, en zijn deze verklaarbaar en toegelicht aan de Tweede Kamer?
4. Is, en op welke manier, invulling gegeven aan een alternatieve realisatie van de doelstellingen ICMS?
5. In hoeverre heeft de FNIK regeling gefunctioneerd en opgeleverd hetgeen ermee werd beoogd?
6. Wat is de realisatie FNIK de afgelopen jaren en hoe verhoudt zich dat met de beschikbaar gestelde middelen?

Opgemerkt wordt dat de effecten van de maatregelen geen deel uitmaken van het ADR-onderzoek. Het gaat er om of met de maatregelen de beoogde middelen en/of capaciteit is verworven (doeltreffendheid) en of dit tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten is bereikt (doelmatigheid).

3.3 Object en reikwijdte

De afbakening van het onderzoek ter beantwoording van de onderzoeks vragen wordt gevormd door:

- De ICMS-brief (en de doorvertaling in het PvA ICMS met bijbehorende maatregelen en meerjarige financiële reeksen);
- De in het PvA ICMS genoemde zeventien maatregelen met een financiële component;
- De nulmeting Civiel Militaire Samenwerking⁸;
- De tussenmeting Civiel Militaire Samenwerking⁹;
- De eindmeting Civiel Militaire Samenwerking¹⁰;

⁸ Civiel Militaire Samenwerking, stand van zaken 2006, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;

⁹ Civiel Militaire Samenwerking, tussenmeting 2009, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, november 2009, ISBN 978-90-5414-189-1;

¹⁰ Civiel Militaire Samenwerking, eindmeting 2013, Auditfunctie Defensie, nr BS2013031122 dd 21 oktober 2013, ook uitgebracht samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie onder dezelfde titel, oktober 2013 onder publicatienummer J-21228;

- Het eindrapport evaluatie FNIK¹¹ met als bijlage convenant FNIK 2010;
- De herziene versie van HDFC aanwijzing 46 inzake financiering inzet Defensie¹², waarin is opgenomen een aangepast convenant FNIK (getekend 13 mei 2015).

3.4 Begripsbepalingen

Onder de begrippen ‘doeltreffendheid van beleid’ en ‘doelmatigheid van beleid’, welke in het ADR-onderzoek worden gehanteerd, wordt in de RPE-2014 het volgende verstaan¹³:

Doeltreffendheid van beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
Doelmatigheid van beleid: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk offers (kosten) en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over doelmatigheid, moet de doeltreffendheid zijn onderzocht. Onze eerste en vijfde onderzoeksvraag betreffen derhalve de doeltreffendheid. De overige onderzoeksvragen betreffen de doelmatigheid.

Bij beantwoording van de vraag naar doeltreffendheid wordt in ons onderzoek vastgesteld of de maatregelen ICMS en beoogde doelstelling convenant FNIK zijn gerealiseerd. De maatschappelijke effecten komen bij de door het projectteam beleidsdoorlichting te beantwoorden overige vier deelvragen van de Kamerbrief aan de orde en worden in ons onderzoek niet behandeld.

In dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of de maatregelen met zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten zijn bereikt. Wel kan worden vastgesteld welke handelwijze is gevolgd en hoe de besluitvorming daaromtrent is verlopen, om te waarborgen dat de maatregelen volgens de daartoe geldende richtlijnen zijn uitgevoerd.

3.5 Aanpak

De opdracht is uitgevoerd overeenkomstig de Standaard 4400 van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA); ‘Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie’. Deze Standaard is ook toepasbaar voor opdrachten anders dan die met betrekking tot financiële informatie.

Wij doen verslag van onze werkzaamheden in een zogenaamd rapport van bevindingen. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, doordat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Bedragen welke in dit rapport worden genoemd zijn dan ook niet onderhevig geweest aan accountantscontrole.

¹¹ Eindrapport evaluatie convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK), Ministeries van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie, door HDFC aangeboden aan Bestuursraad, 12 november 2014, nr 2014033953;

¹² Herziene versie van HDFC Aanwijzing 46 inzake financiering inzet krijgsmacht, Ministerie van Defensie, HDFC, nr BS2016000926 dd 19 januari 2016;

¹³ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014), artikel 1 en toelichting bij artikel 2, Staatscourant, 25 september 2014;

Het onderzoek heeft het karakter van een syntheseonderzoek: wij hebben gesteund op documenten en (deel)onderzoeken naar beleid en bedrijfsvoering¹⁴. Daarnaast zijn er verschillende informatiesessies gehouden. Bijlage 4 bij dit rapport bevat een lijst van door ons geraadpleegde organisatiedelen.

Ons onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot juni 2017. Het onderzoek is uitgevoerd conform de op 6 april 2017 getekende opdrachtbevestiging. De bevindingen zijn afgestemd door middel van hoor en wederhoor met vertegenwoordigers van het Departement.

3.6 Rapportage

De resultaten van het onderzoek zijn in dit rapport opgenomen. Het rapport wordt uitgebracht aan de opdrachtgever die de resultaten verwerkt in het eindrapport van het projectteam. Het concept rapport hebben wij in het kader van hoor-wederhoor vooraf voorgelegd aan de opdrachtgever. De reactie van de opdrachtgever is als managementreactie op dit rapport opgenomen in bijlage 7.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

¹⁴ Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek 2006 (geïntegreerd in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008), art 8 en begrippenkader, Staatscourant, 19 nov 2007;

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

Er is sprake van zes onderzoeksvragen, welke in dit hoofdstuk worden beantwoord. Het onderzoek heeft het karakter van een syntheseonderzoek. In beginsel wordt dan geen apart onderzoek uitgevoerd en worden bestaande onderzoeken, evaluaties en documenten als belangrijkste bronmateriaal gebruikt. Helaas leverde dat onvoldoende informatie op en is voor de meest in het oog springende maatregelen als nog een aantal informatiesessies georganiseerd. In bijlage 4 is een lijst met geraadpleegde organisatielijnen opgenomen.

De belangrijkste bevinding is dat, voor zover door ons is vast te stellen aan de hand van de aan ons overlegde documentatie en met ons gevoerde gesprekken, alle geraamde ICMS maatregelen (totale raming € 115,4 mln investeringsuitgaven) uitgevoerd zijn dan wel in uitvoering zijn. Hierbij wordt wel aangetekend dat ons van de maatregel 'ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbasis' (begroot op € 0,25 mln) geen informatie verstrekt is over het in 2006 beoogde pilotproject tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie en Defensie. Het is overigens niet altijd gelukt de maatregelen op tijd te realiseren.

Daarnaast geven onze bevindingen geen aanleiding te veronderstellen dat sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven.

Volgens het PvA ICMS was voorzien dat de uitwerking van de maatregelen 'in de lijn' plaats vindt binnen de bestaande organisatie, en dat de voortgang wordt bewaakt door een coördinerend beraad. Eén van de bevindingen in ons onderzoek is het ontbreken van overkoepelende projectcontrol en periodieke verantwoording. Het geheel van de ICMS-maatregelen is niet opgevat als één samengesteld project met eigen projectcontrol. Aangezien in 2006 voor het geheel van eenmalige investeringen en jaarlijks terugkerende exploitatielasten additionele bedragen (ter grootte van € 115,4 mln voor investeringen resp. €10,69 mln in 2006 oplopend tot € 34,3 mln vanaf 2013 voor exploitatielasten, alle bedragen prijspeil 2006) vanuit het Kabinet ter beschikking zijn gesteld, had dit laatste wel in de rede gelegen. De sturing van de afzonderlijke deelprojecten zorgt er voor dat het budget niet (te veel) wordt overschreden, maar werkt fragmentatie, sub optimalisatie en vertraging in de hand. Een coördinerende instantie die toe ziet op de uitvoering, en ook de contacten onderhoudt met de verschillende klanten, kan dit voorkomen.

4.2 Onderzoeksvraag 1: Zijn de maatregelen ICMS uitgevoerd en komen deze overeen met de afspraken/toezeggingen in termen van product, tijd en geld?

Uitgangspunt voor de beantwoording van deze deelvraag vormt de ICMS-brief, en meer specifiek de doorvertaling van de afspraken in het PvA ICMS met bijbehorende maatregelen en meerjarige financiële reeksen. Bijlage 1 bevat een beschrijving van de ICMS maatregelen met bijbehorende financiële reeksen¹⁵. In totaal gaat het om zeventien maatregelen.

¹⁵ Het PvA ICMS bevat ook maatregelen waarbij geen financiële consequenties zijn aangegeven. In ons rapport gaan wij hierop niet verder in;

Naast een inhoudelijke beschrijving geven wij hier aan of de afspraken en toezeggingen tijdig zijn gerealiseerd en hoe de verkregen financiële middelen zijn aangewend.

Voor zover door ons is vast te stellen aan de hand van de aan ons overlegde documentatie en met ons gevoerde gesprekken zijn alle maatregelen uitgevoerd dan wel in uitvoering. Hierbij wordt wel aangetekend dat van de maatregel 'ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbasis' (begroot op € 0,25 mln) ons geen informatie verstrekt is over het in 2006 beoogde pilotproject tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie en Defensie (maatregel nr 1 in bijlage 1). Twee maatregelen zijn alternatief ingevuld¹⁶, één als gevolg van een herijking omdat onvoldoende budget beschikbaar was. Voorts zijn zes maatregelen vertaald naar *Initial Operational Capable* (IOC) capaciteiten, hetgeen betekent dat in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van interim-oplossingen totdat de definitieve middelen beschikbaar zijn¹⁷. Meest voorkomende oorzaken voor de vertraagde oplevering van de middelen vormden de vereiste herijkingen om binnen budget te blijven, de extra ontwikkeltrajecten omdat geen standaard oplossingen voor handen waren en de defensiebrede reorganisatie met schaarse personele ondersteuning tot gevolg. In vrijwel alle communicatie staat het tijdig realiseren van de maatregelen centraal. Desondanks is het niet altijd gelukt om de maatregelen op tijd te realiseren, mede door het ontbreken van overkoepelende projectcontrol en verantwoording. Voor twee maatregelen geldt dat het investeringsprogramma nog doorloopt tot 2020¹⁸.

4.3

Onderzoeksvraag 2: Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS gerealiseerd?

Voor de effectuering van de ICMS maatregelen heeft Defensie in 2006 additionele middelen gekregen; € 34 mln voor structurele kosten en € 115 mln voor incidentele investeringen¹⁹. De ons beschikbaar gestelde informatie geeft aan dat begin 2016 € 63,70 mln van het investeringsbudget is gerealiseerd. Samen met de nog geplande € 57,57 mln wordt totaal € 121,27 mln van de het oorspronkelijke budget (€ 115,4 mln) gerealiseerd (zie bijlage 2 bij dit rapport). Hierbij wordt aangetekend dat het prijspeil van de bestedingen gelijk is aan dat van het jaar van de uitgaven, terwijl het oorspronkelijke budget uitgedrukt is in prijspeil 2006. Van het budget voor exploitatie materieel komt jaarlijks € 7,18 mln tot besteding (budget € 7,09 mln²⁰) en voor exploitatie personeel € 33,80 mln (budget € 27,22 mln²¹). Totaal wordt € 40,98 mln gerealiseerd voor structurele kosten (budget € 34,3 mln).

Op grond van deze informatie kan worden gesteld dat de geraamde investeringen en exploitatie uitgaven ICMS op 1 januari 2016 zijn gerealiseerd of in financiële zin zijn verbonden. De exploitatie uitgaven hebben zich voornamelijk vertaald in een structurele uitbreiding van de organisatie met extra functies, terwijl de investeringen zijn geregisseerd binnen de verschillende projecten volgens de daarvoor geldende richtlijnen.

¹⁶ Dit betreft de aanschaf van de grondgebonden sensoren (maatregel 4) en de realisatie van de gedeeltelijke back-up op AOCS Nieuw Milligen (maatregel 5);

¹⁷ Hiervan was sprake bij de maatregelen aanschaf UAV's (maatregel 3), oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming (maatregel 6), uitbreiding EOD capaciteit (maatregel 7), oprichting tweede NBC-eenheid (maatregel 8), beschikbaar stellen NBC-response team (maatregel 16) en beschikbaar stellen NBC-ontsmettingscapaciteit (maatregel 17);

¹⁸ Het betreft hier de maatregelen oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming (maatregel 6) en oprichting tweede NBC-eenheid (maatregel 8);

¹⁹ ICMS-brief kamerstuk 30-300X, nr 106, dd 24 mei 2006;

²⁰ PVA ICMS, zie voetnoot 3;

²¹ PVA ICMS, zie voetnoot 3;

Opmerkelijk is wel dat de besteding van de geraamde investeringen lang op zich laat wachten en voor een groot deel buiten de onderzoeksperiode plaatsvindt. In vorige paragraaf zijn de belangrijkste oorzaken beschreven (herijkingen, ontwikkeltrajecten en reorganisaties).

4.4

Onderzoeksraag 3: Wat zijn de onder de vorige onderzoeksraag gevonden afwijkingen tussen voornemen en realisatie, en zijn deze verklaarbaar en toegelicht aan de Tweede Kamer?

De afwijkingen tussen voornemen en realisatie in termen van product zijn relatief klein. Alle maatregelen zijn uitgevoerd dan wel in uitvoering, twee zijn alternatief ingevuld, terwijl voor zes maatregelen een interim oplossing is gehanteerd. In termen van tijd is bij zes maatregelen sprake van een latere realisatie. Meest in het oog springend waren de maatregelen 'oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming' en 'oprichting tweede NBC-eenheid' waarvan het investeringsprogramma nog door loopt tot 2020. Eerder zijn hiervoor al de oorzaken beschreven. Ook in termen van geld is sprake van enkele afwijkingen waarbij Defensie zelf direct financieel heeft bijgedragen aan de projecten, maar ook in natura, door bijvoorbeeld middelen te onttrekken aan de landsvoorraad, het hergebruiken van vrijvallende infrastructuur en 'pooling' van voertuigen, wat indirect leidt tot extra uitgaven.

Door strak te sturen op de taakstellende financiële reeksen is Defensie er in geslaagd om bij de meeste investeringsprojecten en de materiële exploitatie binnen budget te blijven. Dat is opmerkelijk, zeker gezien de prijsontwikkelingen vanaf 2006 en de BTW-verhoging van 2012 (voor dat laatste is Defensie niet gecompenseerd). Hoewel bij sommige projecten de investeringen door lopen tot 2020 is bij andere projecten al weer sprake van vervangingsinvesteringen. Binnen de huidige afspraken is hier niet in voorzien. Denkbaar is dat hier alsnog een voorziening voor komt, bijvoorbeeld in de vorm van een vast bedrag per jaar.

Anders dan bij investeringen en materiële exploitatie worden de prijsontwikkelingen bij de personele exploitatie wel gecompenseerd in de vorm van loonbijstelling. De meeruitgaven hier worden veroorzaakt doordat enkele maatregelen meer personele capaciteit vereisten dan initieel gepland. De relatief kleine afwijkingen zijn niet afzonderlijk door Defensie gemeld aan de Tweede Kamer.

4.5

Onderzoeksraag 4: Is, en op welke manier, invulling gegeven aan een alternatieve realisatie van de doelstellingen ICMS?

Zoals eerder is aangegeven zijn twee maatregelen alternatief gerealiseerd. De voorziene aanschaf van een extra Discus bewakings- en beveiligingssysteem is ingevuld met het hergebruiken en aanpassen van bestaande systemen die terugkwamen uit Afghanistan. Voorts heeft Schiphol de back-up voorziening Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) uiteindelijk zelf uitgevoerd door het inrichten van een voorziening in de Riekenpolder, waardoor het realiseren van deze voorziening door Defensie niet meer noodzakelijk was.

Voorts zijn voor zes maatregelen interim oplossingen gehanteerd. Bij de aanschaf van extra UAV's is door vertraging van het vervangingstraject en de grote vraag naar deze capaciteit gekozen voor de aanschaf van een interim systeem (Scan Eagle). Bij de oprichting van de samengestelde eenheden voor havenbescherming, uitbreiding van de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) en de drie Nucleaire Biologische Chemische (NBC)-capaciteiten wordt tijdelijk gebruik gemaakt van reeds beschikbare middelen tot het beschikbaar komen van het nieuwe materieel.

4.6 Onderzoeksraag 5: In hoeverre heeft de FNIK regeling gefunctioneerd en opgeleverd hetgeen ermee werd beoogd?

Op 1 januari 2010 is het convenant inzake de Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) in werking getreden. Het convenant voorziet in een uitwerking van de wijze waarop de verrekening van additionele uitgaven voor militaire bijstand en steunverlening wordt geregeld. Met een jaarlijkse inleg van aanvragende instanties wordt een exogene financieringspost op de begroting van Defensie gecreëerd waaruit de additionele uitgaven worden vergoed. De omvang en verdeling van dit bedrag wordt bepaald op basis van historische gegevens en is opgenomen in de integrale bijlage bij het convenant. Het beschikbare bedrag (€ 2,250 mln per jaar) wordt als afkoopsom (*for better and for worse*) beschouwd. Het bedrag is afkomstig van het Gemeentefonds (€ 1,750 mln), het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (elk € 0,250 mln). Zodoende worden eventuele tekorten opgevangen binnen de Defensie begroting en vallen mogelijke overschotten vrij aan deze begroting. De constructie heeft als voordeel dat de administratieve last gereduceerd wordt. Doordat verrekening een interne defensie aangelegenheid is geworden, worden geen verrekenstukken meer verstuurd en is er ook geen sprake meer van het 'rondpompen van belastinggeld'. Daarnaast ontstaat een ander groot voordeel, namelijk het wegnemen van algemene onduidelijkheid over verrekenen bij aanvragende instanties.

Uit verschillende evaluaties²² blijkt dat het convenant in het algemeen naar behoren heeft gefunctioneerd. De gebruikers van het convenant geven aan dat door de nieuwe verrekensystematiek veel werk uit handen genomen is (met name op het gebied van administratieve handelingen en complexe financieringsvraagstukken en verrekeningen). Wel geeft het rapport aanleiding tot mogelijke aanpassing van het convenant met als doel het convenant toekomstbestendig te maken. Belangrijkste aanbevelingen betroffen een verhoging van het FNIK budget zodat het budget weer in verhouding is met de daadwerkelijke kosten, aanpassing van de verdeelsleutel zodat deze weer in verhouding is met de financiële omvang van de daadwerkelijke inzetten per aanvrager en toepassing van loon- en prijsbijstelling op het FNIK budget zodat het budget ook in de toekomst actueel blijft. Naar aanleiding van de evaluatie en aanbevelingen is het convenant FNIK herijkt en op 13 mei 2015 opnieuw vastgesteld met een verhoogd bedrag en nieuwe verdeelsleutel²³.

4.7 Onderzoeksraag 6: Wat is de realisatie FNIK de afgelopen jaren en hoe verhoudt zich dat met de beschikbaar gestelde middelen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksraag is gebruik gemaakt van informatie uit jaarverslagen van het ministerie van Defensie en de evaluatie FNIK uit 2014. Op grond van deze bronnen is voor de periode vanaf 2010 een overzicht opgesteld met de totale uitgaven en beschikbaar budget voor FNIK, alsmede een overzicht van het aantal FNIK aanvragen voor bijstand en steunverlening. Beide overzichten zijn opgenomen in bijlage 3.

Met de komst van de FNIK regeling is een einde gekomen aan de onduidelijkheid over de financiële afhandeling van militaire bijstand en steunverlening waardoor circa 60% van de inzetten niet verrekend werd met civiele autoriteiten. Het jaar 2010 was een overgangsjaar waarin een deel van de inzet nog niet is verrekend.

22 Evaluatie FNIK, Ministerie van Defensie, 21 december 2012 en Eindrapport evaluatie convenant FNIK, nota HDFC nr BS2014033953 dd 12 november 2014;

23 Convenant tussen het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzake FNIK, dd 13 mei 2015;

Vanaf 2011 is sprake van een stijgende lijn van uitgaven en aanvragen, op grond waarvan is besloten het budget vanaf 2015 te verhogen. Vanaf 2014 is echter sprake van minder uitgaven zonder dat daar een directe verklaring voor is te geven. Juist in 2014 zijn er meer aanvragen voor de opruiming van explosieven geweest, terwijl in de jaren erna de aanvragen voor overige militaire bijstand en steunverlening weer zijn toegenomen. De afzonderlijke aanvragen zijn echter zo divers dat met een vergelijking tussen aantallen en budgetbeslag de lager uitgaven niet zijn te verklaren.

Het inzicht in de feitelijke uitgaven en het toezicht op verrekenen zijn sterk verbeterd, maar blijven de aandacht vragen. Dat geldt voor de te hanteren tarieven, maar ook voor de volledigheid van de verrekeningen. Met een heldere communicatie en periodieke terugkoppeling tussen beleidsafdelingen en uitvoerende eenheden kan de bekendheid van FNIK structureel worden geborgd. De omvang van het beschikbaar gestelde bedrag wordt standaard bekeken bij de voorgeschreven FNIK evaluatie en in voorkomend geval aangepast zodat het budget zich blijft verhouden met de daadwerkelijke kosten.

4.8

Ontwikkelingen

Met de beschikbare financiële middelen geeft Defensie invulling aan de overeengekomen ICMS-maatregelen. Op deze manier heeft het ministerie van Defensie zich ontwikkeld van vangnet tot structurele veiligheidspartner naast politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeenten²⁴.

In 2012 is ICMS overgegaan in VCMS. Waar ICMS vooral gericht was op samenwerking tijdens de bestrijding van een ramp of crisis, is VCMS meer gericht op de voorbereidende fase. Voorbereiding, kennisdeling, planvorming en oefenen en training zijn hierin aangrijppingspunten. Civiele en militaire autoriteiten moeten elkaar bij rampen en incidenten automatisch kunnen vinden en op elkaar kunnen rekenen. Dit is slechts mogelijk door structureel en op dagelijkse basis al in de voorbereidende fase samen te werken.

In de toekomst zullen ontwikkelingen in de omgeving naar verwachting een andere ondersteuning gaan vereisen. In de uitvoering wordt nu nog gestuurd op de taakstellende financiële reeksen per deelproject en waar nodig vindt herijking plaats. Gevolg van deze werkwijze is dat het budget, en veel minder de daadwerkelijke behoefte, de realisatie van middelen voor militaire bijstand en steunverlening bepaalt. Zo is bijvoorbeeld voorzien in back-up voorzieningen voor bestuurlijke en operationele centra (maatregel 11) terwijl de vraag van civiele autoriteiten beperkt is omdat ze niet altijd de noodzaak ervan inzien en vaak met alternatieve middelen denken te kunnen voorzien in deze capaciteit.

Ook op andere gebieden gaan de ontwikkelingen snel en is de door Defensie aangeboden specialistische capaciteit op den duur niet langer volledig dekkend voor de daadwerkelijke behoefte. Van een periodieke evaluatie gehouden naar de behoefte aan specialistische ondersteuning en hoe die het beste kan worden ingevuld met de beschikbare of nieuwe financiële middelen, is ons in ons onderzoek niets gebleken. Eerder is aangegeven dat het ontbreekt aan een voorziening voor vervangingsinvesteringen, hetgeen op termijn zeker zal leiden tot beperkingen in de ondersteuning.

²⁴ 'Defensie CBRN Centrum, multidisciplinair samenwerken binnen Nederland', Maj M. Heikoop, in Genie, uitgave Vereniging Officieren der Genie, nr 66.03, 2016;

5 Ondertekening

Den Haag, 12 oktober 2017

Projectleider

Bijlage 1 Uitvoering maatregelen

Uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of de ICMS uitgaven doelmatig en doeltreffend zijn uitgevoerd vormt de ICMS-brief, en meer specifiek de doorvertaling van de afspraken in het PvA ICMS met bijbehorende maatregelen en meerjarige financiële reeksen. Voor de effectuering van de ICMS maatregelen heeft Defensie additionele middelen gekregen, € 34 mln voor structurele kosten en € 115 mln voor incidentele investeringen (prijspeil 2006). Van de maatregelen met een financiële reeks wordt vastgesteld of deze zijn uitgevoerd en overeenkomen met de afspraken en toezaggingen. Naast een inhoudelijke beoordeling wordt vastgesteld of de afspraken en toezaggingen tijdig zijn gerealiseerd en hoe de verkregen financiële middelen zijn aangewend²⁵.

Afzonderlijke maatregelen:

1. Gezamenlijke kennisbasis		
<i>Maatregel</i>		
BZK(nu V&J) zal in overeenstemming met het advies van de Commissie Wijffels de kennisarena 'Maatschappelijke Veiligheid' inrichten. Defensie heeft conform het advies van de Commissie Wijffels de kennisarena 'Defensie' ingericht. De gemeenschappelijke kennisbasis wordt gevormd door de kennisbehoefte die in de beide kennisarena's tot gezamenlijke onderzoeksprogrammering kan leiden. In 2006 zal worden gestart met het uitvoeren van een pilotproject om ervaring op te doen met de gezamenlijke aansturing, onderzoeksprogrammering en financiering van de gemeenschappelijke kennisbasis. De kosten van het pilotproject bedragen circa € 0,25 mln gezamenlijk te dragen door Defensie en BZK.		
<i>Uitvoering</i>		
In ons onderzoek is gebleken dat er sprake is van uitgebreide betrokkenheid, participatie en samenwerking tussen de onderlinge arena's van V&J en Defensie. Helaas is ons geen informatie bekend over het in 2006 beoogde pilotproject en kunnen wij daardoor geen uitspraak doen over de uitvoering van de pilot en de daarvan verbonden aspecten tijd en geld.		
<i>Product</i>	?	Geen informatie bekend
<i>Tijd</i>	?	Geen informatie bekend
<i>Geld</i>	?	Geen informatie bekend
2. Netcentrische proeftuin		
<i>Maatregel</i>		
Besloten is tot de uitvoering van een proefproject in 2006/7 dat in nauwe afstemming met de behoeftestellers uit het veld moet resulteren in een werkende configuratie van systemen. Deze configuratie zal medio 2007 op alle niveaus operationeel getest worden in de volgende grootschalige interdepartementale crisisbeheersingsoefening (Voyager 2007). De investeringsgelden (€ 2,5 mln) voor de netcentrische proeftuin zijn begroot door het ministerie van BZK.		
<i>Uitvoering</i>		
Met ons onderzoek hebben wij vast kunnen stellen dat de uitkomsten van het proeftraject als configuratie zijn getest in de oefening Voyager. In het evaluatierapport over Voyager is het resultaat als volgt verwoord: 'De		

25 De gehanteerde symbolen worden aan het eind van dit hoofdstuk toegelicht in legenda;

<p>vele in gebruik zijnde informatie- en communicatiemiddelen zijn overwegend effectief gehanteerd. In hun totale samenhang vormen de systemen door onvoldoende interoperabiliteit in brede zin een belemmering bij het eenduidig delen en distribueren van kritische informatie tussen m.n. multidisciplinaire actoren of diverse ketens'. Het ontwikkelde netcentrische informatiesysteem voldeed nog niet volledig aan de eisen en behoefte verbetering. In het vervolgtraject heeft BZK gekozen voor één systeem waarin crisispartners tijdens crisissituaties bestuurlijk relevante informatie delen; het zgn. Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Overigens beschikt Defensie nog niet over een defensie specifieke plaats in het LCMS. Op basis van oefeningen en nieuwe technische ontwikkelingen wordt het systeem waar nodig verder verbeterd.</p>		
<i>Product</i>	✓	De netcentrische proeftuin heeft geresulteerd in een configuratie die is getest en geëvolueerd tot LCMS.
<i>Tijd</i>	✓	Het in de proeftuin ontwikkelde informatiesysteem is op het afgesproken tijdstip opgeleverd en beproefd.
<i>Geld</i>	✓	Ons is geen informatie bekend over de financiële afwikkeling. Wij hebben echter geen redenen om aan te nemen dat de beschikbare middelen ondoelmatig zijn aangewend .

3. Aanschaf extra UAV's

Maatregel

Defensie schaft extra kleine, tactische, onbemande vliegtuigjes (unmanned aerial vehicles (UAV's)) aan om objecten vanuit de lucht onder waarneming te kunnen houden. Deze ICMS gerelateerde behoefte sluit aan bij een defensiebrede behoefte aan short range tactical UAV's (SRTUAV's) waarvoor eerder € 19 mln was gereserveerd. De SRTUAV's dienen vanaf begin 2008 operationeel te zijn met een reactietijd van 48 uur. De begrote kosten van deze deelmaatregel bedragen € 5 mln investeringen, € 0,5 mln exploitatie materieel en € 0,74 mln exploitatie personeel per jaar.

Uitvoering

Bij de uitvoering heeft Defensie gekozen voor de extra aanschaf van twee mini-UAV systemen, de Raven, en één SRTUAV systeem, de Sperwer. De Raven systemen zijn vanaf 2009 ingezet door 107 Aerial Systems Battery in 't Harde, de dedicated eenheid voor de inzet van UAV's voor ICMS die voor deze taak is uitgebreid met 10 vte'n. De verwerving van het extra Sperwer systeem is vertraagd door de voorziene vervanging van dit systeem. Door de grote vraag naar deze capaciteit is uiteindelijk gekozen voor de aanschaf van een interim SRTUAV systeem (Scan Eagle) zodat alsnog kan worden voldaan aan het tweede deel van de ICMS behoefte. In 2011 is een analoge versie ingevoerd, voornamelijk voor inzet ten behoeve van de missie Atlanta, in 2012/2013 uitgebreid met een digitale versie voor ICMS.

<i>Product</i>	✓int	Wij hebben vast kunnen stellen dat twee mini-UAV systemen en een interim SRTUAV systeem zijn aangeschaft en worden ingezet.
<i>Tijd</i>	X	Gepland was dat de extra UAV's begin 2008 operationeel zouden zijn. Uiteindelijk zijn de systemen eerst in 2009 en 2011 ingezet.
<i>Geld</i>	✓	Door de verwevenheid met grotere aanschaffingen is het voor ons niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen of de begrote investeringen voor de ICMS maatregel volledig zijn gerealiseerd. Door onder meer een gunstige dollarkoers is de aanschaf van de Raven goedkoper uitgevallen. Omdat vermoedelijk nog dit jaar de Raven wordt vervangen door een <i>upgrade</i> versie wordt de initiële begroting zeker gerealiseerd,

	zelfs overschreden. We hebben geen aanleiding gevonden te veronderstellen dat de beschikbaar gestelde middelen niet doelmatig zijn aangewend.
--	---

4. Aanschaf grondgebonden sensoren (Squire)		
<i>Maatregel</i>		
Defensie breidt haar radarsysteem Squire (gevechtsradar) beperkt uit ter gegarandeerde ondersteuning van de door Defensie beschikbaar gestelde grondgebonden eenheid voor de verscherpte bewaking en beveiliging van objecten en gebieden. Bij de uitbreiding van de Squire capaciteit dient de uitbouw naar een Discus capaciteit te worden overwogen. Het Discus systeem koppelt Squire radars aan optische sensoren waardoor naast detectie ook identificatie mogelijk wordt. De eerste operationele ervaringen met de inzet van Discus systemen in Afghanistan dienen te worden betrokken in deze afweging. De uitbreiding dient met ingang van 2008 gestalte te hebben gekregen en inzetbaar te zijn met een reactietijd van 48 uur. Voor het project is € 5,0 mln investeringsgeld beschikbaar. Er is geen geld voorzien voor personele of materiële exploitatie.		
<i>Uitvoering</i>		
Mede als gevolg van ervaringen en veranderingen binnen het project, en door financiële beperkingen, is de geplande aanschaf van extra Discus capaciteit vertraagd. Uiteindelijk is besloten de twee bestaande systemen, die terugkwamen uit Afghanistan, te hergebruiken zodat voldoende financiële ruimte wordt gecreëerd en in plaats van één, over twee systemen kan worden beschikt voor inzet ICMS. Ook ontstaat op deze manier ruimte voor de jaarlijks vereiste materiële exploitatie die initieel niet was begroot. Hoewel de grondgebonden eenheid reeds vanaf 2012 kan beschikken over de Discus capaciteit, en deze dus ook kan inzetten, heeft de formele overdracht eerst in 2016 plaatsgevonden. Meest gehoorde reden hiervoor was de verdere ontwikkeling van het samengestelde Discus systeem. Op dit moment is sprake van een <i>midlife update</i> Discus bewakings- en beveiligingssysteem met mobiel mastssysteem en verbeterde sensor, camera en besturingssystemen. Het Discus systeem wordt veel gevraagd en is met succes ingezet voor onder andere de bewaking en beveiliging van de Nucleair Security Summit en de detectie van vuurwerk en drones.		
<i>Product</i>	<i>Valt</i>	Defensie beschikt sinds 2012 over twee samengestelde Discus bewakings- en beveiligingssystemen met mobiel mastssysteem en verbeterde sensor, camera en besturingssystemen.
<i>Tijd</i>	<i>X</i>	De geplande aanschaf van extra Discus capaciteit is vertraagd. Dit heeft echter geen gevolgen gehad voor de bewaking en beveiliging van objecten en gebieden omdat tot 2012 gebruik kon worden gemaakt van het Squire Systeem, en na die tijd van het samengestelde Discus systeem.
<i>Geld</i>	<i>✓</i>	Door een herijking van het project kon voldoende financiële ruimte worden gecreëerd en de materiële exploitatie worden zeker gesteld binnen het beschikbare budget. Uitdaging vormt nog de beschikbaarheid van personeel dat door de <i>dual hatted</i> inzet niet volledig is gegarandeerd. Voorts is de levensduur van technische detectie en identificatie systemen beperkt en is nog niet voorzien in vervangingsinvesteringen.

5. Gedeeltelijke back-up LVNL op AOCS Nieuw Milligen

Maatregel

Het militaire luchtverkeersleidingscentrum in Nieuw Milligen wordt infrastructureel zo aangepast dat dit als back-up kan dienen voor 60 à 70% van de luchtverkeersleiding van Schiphol (niet inbegrepen de duplicatie van essentiële systemen). De infrastructurele aanpassingen dienen eind 2007 gerealiseerd te zijn. Hiervoor is totaal € 0,7 mln beschikbaar.

Uitvoering

Onderzoek heeft uitgewezen dat de back-up voorziening uiteindelijk door Schiphol zelf is uitgevoerd door het inrichten van een voorziening in de Riekenpolder zodat het realiseren van deze voorziening door Defensie niet meer noodzakelijk was²⁶.

<i>Product</i>	✓/alt	Actie Defensie niet nodig
<i>Tijd</i>	✓	Nvt
<i>Geld</i>	✓	Geen uitgaven Defensie

6. Oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming

Maatregel

Defensie past haar capaciteiten voor de bescherming van havens (met inbegrip van de kustlijn) zodanig aan dat zij twee samengestelde eenheden gegarandeerd beschikbaar kan stellen. Hiervoor schaft Defensie in de jaren 2006-2010 diverse middelen aan voor havenbescherming. De havenbeschermingscapaciteit dient in 2011 volledig operationeel te zijn met een reactietijd van 24 uur. Voor de uitvoering is € 23 mln investeringsgeld en jaarlijks € 3,28 mln voor personele exploitatie beschikbaar.

Uitvoering

Voor de oprichting van de twee samengestelde eenheden is de bestaande organisatie aangepast en uitgebreid met in totaal 53 functies²⁷. Defensie kan vanaf 1 januari 2011 binnen 48 uur 2 pelotons leveren van elk 32 duikers, zodat 2 afzonderlijke havens gelijktijdig bewaakt kunnen worden. Tevens staat 24 uur per dag een duikteam paraat voor de ondersteuning bij water gerelateerde ongevallen. De duikpelotons maken gebruik van de met het investeringsprogramma gerealiseerde verlengde duikvaartuigen, extra RHIB's en nieuwe detectiemiddelen. Het programma loopt door tot 2020 en omvat ook de nog geplande aanschaf van een duikerdetectiesysteem, zichtapparatuur en detectiesysteem voor bodemobjecten.

<i>Product</i>	✓/int	Vanaf 2011 is de havenbeschermingscapaciteit volgens planning inzetbaar met de beschikbare middelen.
<i>Tijd</i>	X	Nog niet alle investeringen zijn gerealiseerd. Het programma loopt door tot 2020. Omdat het hier slechts hulpmiddelen betreft en de inzet ook zonder deze middelen door kan gaan, is het element tijd geen beperkende factor.
<i>Geld</i>	X	Van het investeringsgeld is € 12,73 mln uitgegeven terwijl nog € 8,32 mln staat gepland. Uitgaande van een middensom van € 0,074 mln wordt jaarlijks € 3,9 mln besteed aan personele exploitatie. In totaal komen de beschikbaar gestelde financiële middelen voor havenbescherming ruimschoots tot besteding.

²⁶ Bron jaarverslag LVNL 2012;

²⁷ Afgaand op van CZSK ontvangen informatie en de was-wordt lijst van de Defensie Duikgroep;

7. Uitbreiding EOD capaciteit		
<i>Maatregel</i>		De defensiebrede EOD-capaciteit wordt uitgebreid met vier EOD-teams, inbegrepen gerobotiseerde ruimingmiddelen, zodat Defensie de gelijktijdige ondersteuning kan vergroten van twee naar vier locaties binnen een reactietijd van drie uur. De uitbreiding van de EOD-capaciteit dient volledig beschikbaar te zijn met ingang van 2010. Voor de uitvoering is € 3,76 mln investeringsgeld en jaarlijks € 0,25 mln voor materiële exploitatie en € 1,1 mln voor personele exploitatie beschikbaar.
<i>Uitvoering</i>		Om vier teams te kunnen garanderen heeft Defensie de EOD organisatie uitgebreid met personeel (12 vte'n) en extra lichte en zware gerobotiseerde ruimingsmiddelen. Vanaf 2010 zijn deze teams operationeel. De verwerving van de middelen heeft beperkte vertraging opgelopen, onder meer omdat het project is uitgebreid met een medium robot en verschillende malen is herijkt om binnen taakstellend budget te blijven. Om de inzet te kunnen garanderen is de vertraging opgevangen met reeds aanwezig materieel.
<i>Product</i>	✓int	Vanaf 2010 beschikt Defensie over vier extra EOD-teams voor ICMS die opereren met beschikbaar materieel. Vanaf mei 2012 zijn deze teams voorzien van de nieuwe robots, bompakken en voertuigen.
<i>Tijd</i>	X	De verwerving van de middelen heeft beperkte vertraging opgelopen en is begin 2012 afgerond. Door de mogelijkheid van de interim-oplossingen is het element tijd geen beperkende factor.
<i>Geld</i>	X	De aanschaf van de robots is onderdeel van een groter project van € 16 mln (ICMS deel € 3,3 mln). Samen met € 1,48 mln voor werkpakketten is totaal € 4,78 mln geïnvesteerd. De planmatige meerkosten zijn betaald door Defensie. Voor onderhoud staat € 0,25 mln gereserveerd terwijl de personele uitbreiding en vergoeding beschikbaarheid de beschikbare € 1,1 mln personele exploitatie volledig belasten.

8. Oprichting tweede NBC-eenheid		
<i>Maatregel</i>		Defensie richt een tweede NBC-eenheid op en past het materieel van NBC eenheden en de beschermende kleding van NBC personeel zo veel mogelijk aan op optreden in civiele omstandigheden. De tweede NBC-eenheid dient vanaf 2012 volledig operationeel te zijn. Voor deze maatregel, samen met de maatregelen trainingsfaciliteit, response team en ontsmettingscapaciteit, is € 54 mln investeringsgeld, € 12 mln infrageld en jaarlijks € 13,69 mln voor personele exploitatie en € 5,94 mln materiële exploitatie begroot (alle bedragen prijspeil 2006).
<i>Uitvoering</i>		Op 8 november 2011 is 414 CBRNVerdedigingscompagnie (CBRNVercie) als tweede NBC-eenheid opgericht. Tevens is de naam van 101Verdcie gewijzigd in 101CBRNcie. Beide eenheden zijn identiek aan elkaar en garanderen onafgebroken nationale ondersteuning bij CBRN-dreiging, binnen de afgesproken reactietijden. Vanaf 1 december 2012 geeft Defensie invulling aan de afspraken ICMS/CBRN (voorheen NBC). De afgesproken capaciteiten zijn IOC, wat betekent dat in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van interim-oplossingen totdat de definitieve middelen beschikbaar zijn. Hiermee wordt in ruime mate voldaan aan de verplichtingen die in 2006 zijn aangegaan.
Het investeringsprogramma loopt nog door tot 2020 en zal het volledige		

<p>investeringsbudget opsouperen. Door het taakstellende karakter van dit budget komen meeruitgaven voor rekening van het uitvoerend commando, totaal € 6,65 mln. Overigens is dit niet alles omdat ook sprake is van het onttrekken van middelen uit de beschikbare landsvoorraad, het hergebruiken van door de reorganisatie vrijvallende infrastructuur waarvoor geen opbrengsten konden worden ingeboekt en 'pooling' van voertuigen. Ook de BTW-verhoging van 2012 en de prijsontwikkelingen in de tijd zijn hier debet aan. Als gevolg van de taakstelling van het budget is verschillende malen besloten tot een herijking van behoefté, met vertragende effecten tot gevolg. Een andere oorzaak voor de vertraging vormde het uitgangspunt van COTS/MOTS verwerving, terwijl de in de loop van het project vastgestelde gebruikers- en producteisen hebben geleid tot een (gedeeltelijk) ontwikkeltraject in samenwerking met TNO.</p>		
<i>Product</i>	✓int	Vanaf 1 december 2012 geeft Defensie invulling aan de afspraken ICMS/CBRN (voorheen NBC). De afgesproken capaciteiten zijn IOC, wat betekent dat in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van interim-oplossingen totdat de definitieve middelen beschikbaar zijn.
<i>Tijd</i>	X	Het investeringsprogramma CBRN is complex en duurt langer dan initieel gepland, mede veroorzaakt door het ontwikkeltraject, herijking en de defensiebrede reorganisatie. Door de mogelijkheid van interim-oplossingen is het element tijd geen beperkende factor.
<i>Geld</i>	X	De totale investeringsuitgaven worden nu ingeschat op € 72,65 mln tegen € 66 mln (prijspeil 2006) begroot. De overschrijding is hiermee verklaard (prijsescalatie). De jaarlijkse uitgaven voor personele exploitatie vallen € 5,43 mln hoger uit door het omvormen van de bestaande eenheid, de grotere aantallen en hogere kosten. De jaarlijkse materiële exploitatie is gemaximeerd op € 6,1 mln en ter beschikking gesteld aan het uitvoerend commando.

9. Creëren trainingsfaciliteit civiel en militair NBC personeel

Maatregel

Defensie en BZK creëren een Nationaal Trainingscentrum CBRN (NTC CBRN) voor de opleiding en training van civiel en militair NBC-personnel onder omstandigheden zoals die zich in Nederland kunnen voordoen. De benodigde investeringen voor een trainingsfaciliteit maken deel uit van de in vorig punt genoemde gelden voor infrastructuur (€ 12 mln).

Uitvoering

Het nieuwe NTC CBRN is op 27 november 2014 officieel geopend in aanwezigheid van de Ministers van Veiligheid en Justitie en Defensie. Bij de bouw van het centrum zijn vertragingen opgetreden als gevolg van bijstelling van het programma van eisen, vergunningen, inpassing in het bestemmingsplan en noodzakelijke maatregelen op het gebied van natuurbescherming. In 2015 en 2016 maakten meer dan 6000 personen gebruik van de trainingsfaciliteiten op het NTC CBRN. Er is sprake van toenemende vraag. Naar verwachting zullen vanaf 2018 maximaal 18.000 trainees kunnen worden ontvangen.

<i>Product</i>	✓	De trainingsfaciliteit te Vught is opgeleverd en volledig operationeel.
<i>Tijd</i>	X	Als gevolg van vertragingen in de bouw is geplande oplevering verlaat naar 2014.
<i>Geld</i>	✓	De benodigde investeringen voor de trainingsfaciliteit bedragen € 7 mln en maken deel uit van de in vorig punt genoemde gelden voor infrastructuur.

10. Uitbreiding adviescapaciteit RMC's

Maatregel

De adviescapaciteit van de RMC's wordt dusdanig uitgebreid dat de 25 veiligheidsregio's ieder over een eigen militaire adviseur kunnen beschikken. Deze militaire adviseurs worden ieder bijgestaan door twee actief dienende reservisten met kennis van de defensieorganisatie en met lokale betrokkenheid. Voor de uitbreiding zijn 14 extra functies voorzien, in te bedden in het functieplafond van het CLAS. Voor de personele exploitatie is vanaf 2006 een bedrag van € 1,03 mln per jaar voorzien.

Uitvoering

Door Defensie is per veiligheidsregio een vaste militaire adviseur in de organisatie opgenomen, de zgn. Officier Veiligheidsregio (OVR), en operationeel vanaf 1 januari 2007. De OVR's kunnen gevraagd en ongevraagd hun advies geven. Mede door de goede persoonlijke contacten zijn de civiele diensten in de veiligheidsregio goed geïnformeerd over de actuele capaciteit van Defensie en weten daar in voorkomend geval een beroep op te doen. De militaire adviseurs worden bij de uitvoering van hun taken ondersteund door reservisten die in de organisatie van de brigades zijn opgenomen. In 2015 is binnen Defensie een reorganisatie gestart waarmee een vast team van militaire adviseurs (beroeps en reservist) per regio wordt ingedeeld.

<i>Product</i>	✓	Per veiligheidsregio is een Officier Veiligheidsregio aangesteld die wordt ondersteund door reservisten.
<i>Tijd</i>	✓	De militaire adviseurs zijn vanaf 1 januari 2007 operationeel.
<i>Geld</i>	✓	Met het aanstellen van de adviseurs wordt de personele exploitatie volledig benut.

11. Back-up voorzieningen bestuurlijke en operationele centra

Maatregel

Het project voorziet in het leveren van gegarandeerde personele en materiële capaciteit om maximaal drie verschillende locaties te voorzien van infrastructuur ter ondersteuning van bestuurlijke c.q. operationele centra in geval van uitval van bestaande middelen. De noodvoorzieningen voor één locatie bestaan uit:

- een Titaan Basis Module, deze module voorziet in een netwerk infrastructuur waarop de diverse civiele applicaties kunnen worden geïnstalleerd. Tevens voorziet deze module in telefonievoorzieningen op ongerubriceerd niveau;
- een MILSATCOM terminal voor de noodzakelijke transmissie capaciteit, waardoor koppeling onafhankelijk is van de beschikbaarheid van de civiele infrastructuur;
- personele ondersteuning van acht vte'n per systeem (totaal 24 vte'n). Om de verschillende locaties te kunnen koppelen en eveneens aan te kunnen sluiten op de civiele infrastructuur zullen additionele voorzieningen aangebracht worden binnen het CISCC (toekomstig JCG). De back-up voorzieningen moeten binnen 24 uur inzetbaar zijn. Voor de uitvoering is € 5,1 mln investeringsgeld en jaarlijks € 0,4 mln voor materiële exploitatie en € 1,946 mln voor personele exploitatie beschikbaar.

Uitvoering

Defensie heeft een dedicated eenheid (NatOps peloton bij 101 CISBat) verantwoordelijk gesteld voor het leveren van de gegarandeerde personele en materiële capaciteit om zo nodig maximaal drie verschillende locaties binnen 24 uur te voorzien van een ICT infrastructuur ter ondersteuning van bestuurlijke cq operationele centra, bijvoorbeeld in geval van uitval van bestaande middelen. De dedicated eenheid bestaat uit 24 vte'n en wordt vanuit het JCG ondersteund door 1 vte. De realisatie van de noodvoorzieningen vergde een extra bijdrage van Defensie van € 1,1 mln. Voor wat

betreft de huisvesting is gebruik gemaakt van bestaande en door de reorganisatie vrijvallende infrastructuur.		
<i>Product</i>	✓	Met het NatOps peloton van 101 CISBat kan Defensie binnen 24 uur voorzien in back-up voorzieningen voor bestuurlijke en operationele centra.
<i>Tijd</i>	✓	Op 2 december 2013 is in Stroe tijdens een bijzonder bataljonsappel het officiële einde van de reorganisatie van 101 CISBat gemarkeerd. Na werken vanuit een pool hebben de bataljonsleden weer een eigen plaats.
<i>Geld</i>	X	Het totale investeringsvolume bedraagt € 6,2 mln. De materiële exploitatie is beschikbaar gesteld aan het CLAS terwijl door de personele uitbreiding de personele exploitatie volledig wordt belast.

12. Vertaling alle CMBA maatregelen in operatieplan(nen)			
<i>Maatregel</i>		Voor alle mogelijke inzet van defensiecapaciteiten dienen operatieplannen geschreven te worden. Deze plannen worden door de CDS uitgegeven en dienen voor nadere planvorming en voorbereiding van de operationele commando's. Deze plannen betreffen naast de ICMS afspraken ook de formele beschrijving en vastlegging van al bestaande afspraken over steun en inzet. De datum van ingang van de beschikbaarstelling van capaciteiten door Defensie bepaalt de datum waarop de planvorming voor die inzet gereed moet zijn. De operatieplannen dienen op een zodanig tijdstip beschikbaar te zijn dat ook op het uitvoerende niveau tijdig plannen gemaakt kunnen worden. De plannen dienen richtlijnen te bevatten welk defensieonderdeel wanneer welke capaciteit gereed stelt. In de plannen dienen naast de gereed te stellen middelen ook de te verrichten taken benoemd te worden. Bij het opstellen van de CDS plannen dient nauw overleg gevoerd te worden met de operationele commando's. Voor de gegarandeerde beschikbaarheid van 200 militairen binnen 8 uur en 1000 militairen binnen 24 uur staat vanaf 2006 jaarlijks een vergoeding van € 4,36 mln gereserveerd.	
<i>Uitvoering</i>		Defensie heeft voorbereidingen getroffen om met ingang van 2007 de gevraagde capaciteiten gereed te stellen. De Catalogus Nationale Operaties geeft de omvang weer van de gegarandeerde capaciteiten en welke taken kunnen worden ondersteund. Met ICMS is de gegarandeerde capaciteit uitgebreid van 3000 naar 4600 militairen. De defensiemiddelen die in het kader van ICMS zijn toegezegd, zijn beschikbaar. Defensie heeft in de operatieplan-nen geborgd dat zij de militaire middelen kan leveren op verzoek van de civiele instanties. In het Operatieplan (OPPLAN) 10 is de militaire bijstand en steunverlening beschreven. Dit plan is eind 2010 geactualiseerd. Zowel de formele als de informele aanvraaglijn zijn in dit operatieplan in kaart gebracht en beschreven. Uit onderzoek blijkt dat deze werkwijze bij defensiefunctionarissen en binnen de veiligheidsregio's bekend is. ²⁸	
<i>Product</i>	✓	De CMBA maatregelen zijn vertaald in (operatie)plannen.	
<i>Tijd</i>	✓	Defensie heeft voorbereidingen getroffen om met ingang van 2007 de gevraagde capaciteiten gereed te stellen.	
<i>Geld</i>	X	De gegarandeerde beschikbaarheid van 200 militairen binnen 8 uur en 1000 militairen binnen 24 uur afgezet tegen het tarief voor 2016 bedraagt € 5,05 mln (€ 4,36 mln gereserveerd).	

²⁸ Civiel Militaire Samenwerking, eindmeting 2013, Auditfunctie Defensie, nr BS2013031122, 2013, ook uitgebracht samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie onder dezelfde titel, publicatienummer J-21228;

13. Beschikbaar stellen van militaire capaciteiten voor rampenbestrijding

Maatregel

Defensie stelt met ingang van 2007 gegarandeerd beschikbaar met een reactietijd van 48 uur:

- Stafcapaciteit voor de operationele aansturing van evacuaties bij grootschalige rampen en crises;
- Maximaal 350 rups- en wielvoertuigen voor de evacuatie van burgers binnen rampgebieden
- Een peloton vouwbrug voor noodbruggen en noodvlotten. Hiervoor dient geïnvesteerd te worden in de instandhouding van de vouwbrug;
- Een constructiecompagnie van de genie inclusief technische adviescapaciteit. Deze adviescapaciteit wordt daartoe met vijf vte'n uitgebreid.
- Zes geneeskundige hulpposten voor triage en de eerstelijns hulp aan gewonden;
- Een noodhospitaal voor de tweedelijns verzorging van gewonden nabij het rampengebied. Voor de niet binnen Defensie voorkomende doelgroepen zoals kinderen en bejaarden worden in 2006 extra geneeskundige verbruiksgoederen aangeschaft;
- Een ziekenauto peloton als aanvulling op de civiele ambulancecapaciteit voor gewondenvervoer van de hulpposten naar de diverse hospitalen.

Voor de uitvoering is € 4,09 mln investeringsgeld en jaarlijks € 0,37 mln voor personele exploitatie beschikbaar.

Uitvoering

Als eerder aangegeven heeft Defensie voorbereidingen getroffen om met ingang van 2007 de gevraagde capaciteiten gereed te stellen. De Catalogus Nationale Operaties geeft de omvang weer van de gegarandeerde capaciteiten en welke taken met deze capaciteiten kunnen worden ondersteund. Ten aanzien van de stafcapaciteit beschikt Defensie over staven die getraind zijn in commandovoering (besluitvorming, bevelvoering en aansturing), maar er is geen civiel gezag of een civiele bovenregionale operationele crisissstaf waarmee de samenwerking kan worden gevonden. Defensie levert een bataljonsstaf ter ondersteuning van een civiele regionale staf, het Stafdetachement Nationale Operaties (SDNO) dat het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) te Driebergen kan ondersteunen bij haar opschaling en specifieke stafcapaciteit voor de planning van grootschalige facilitaire en logistieke ondersteuning. De extra geneeskundige verbruiksgoederen zijn aangeschaft en fysiek aanwezig. Het financiële spoor is evenwel niet terug te vinden. Datzelfde geldt voor de vouwbrug; er is wel geïnvesteerd in het systeem maar de geldstromen zijn door de reorganisaties niet meer te herleiden²⁹.

<i>Product</i>	✓	De Catalogus Nationale Operaties geeft de omvang weer van de gegarandeerde capaciteiten en welke taken met deze gegarandeerde en niet gegarandeerde capaciteiten kunnen worden ondersteund.
<i>Tijd</i>	✓	Defensie heeft voorbereidingen getroffen om met ingang van 2007 de gevraagde capaciteiten gereed te stellen.
<i>Geld</i>	✓	De maatregel is binnen budget uitgevoerd. Ons is geen informatie bekend over de financiële afwikkeling van de investering in de vouwbrug en de aanschaf van extra geneeskundige verbruiksgoederen. We hebben echter geen redenen om niet aan te nemen dat de beschikbare middelen doelmatig zijn aangewend.

29 Bron: Militair Geneeskundig Logistiek Centrum en systeemmanager;

14. Beschikbaar stellen grondgebonden eenheid	
<i>Maatregel</i>	
Defensie stelt een grondgebonden eenheid beschikbaar met een maximale omvang van een bataljon voor de verscherpte bewaking en beveiliging van objecten. Deze eenheid is tevens continue inzetbaar voor de bewaking van gebieden, routes en grenzen. Deze eenheid dient begin 2007 operationeel te zijn met een reactietijd van 48 uur.	
<i>Uitvoering</i>	
Een grondgebonden infanteriebataljon van CLAS of CZSK van 350–500 militairen heeft vanaf 1 januari 2007 de taak 'bewaken en beveiligen' opgedragen gekregen. De beschikbare bataljons van CLAS en CZSK dekken het hele jaar af. Eén compagnie van deze steeds wisselende eenheid is in het kader van de vigerende dreiging vanaf december 2015 tot het weer intrekken van de maatregel op een inzetbereidheid van zes uur geplaatst.	
<i>Product</i>	✓
Een grondgebonden infanteriebataljon van CLAS of CZSK van 350–500 militairen is continue inzetbaar voor de bewaking van gebieden, routes en grenzen.	
<i>Tijd</i>	✓
De grondgebonden eenheid is vanaf 1 januari 2007 beschikbaar.	
<i>Geld</i>	✓
Geen bemerkingen.	

15. Beschikbaar stellen twee schepen van de wacht	
<i>Maatregel</i>	
Defensie treft maatregelen om bij een verhoogde dreiging, vanuit bestaande capaciteiten, twee 'schepen van de wacht' beschikbaar te stellen voor het <i>boarden</i> van zeeschepen, het onderscheppen van kleine vaartuigen en voor het detecteren en ruimen van zeemijnen. Zowel het plan als de voorbereiding van de uitvoering dienen in 2006 gereed te zijn. Beide schepen dienen, cf doorvertaling in het PvA d.d 11 juli 2006, inzetbaar te zijn met een reactietijd van 24 uur ³⁰ . Voor de vergoeding van de beschikbaarheid is € 0,16 mln per jaar beschikbaar.	
<i>Uitvoering</i>	
Vanuit de reeds bij CZSK beschikbare capaciteiten zijn deze twee schepen beschikbaar gesteld. Het betreft een Groot Boven Water (GBW) eenheid (fregat, patrouillevaartuig of transportschip) voor het boarden van zeeschepen en het onderscheppen van kleine vaartuigen, en een mijnenbestrijdingsvaartuig voor het detecteren en ruimen van mijnen.	
<i>Product</i>	✓
Vanuit bestaande capaciteiten zijn twee schepen van de wacht beschikbaar.	
<i>Tijd</i>	✓
Het plan en de uitvoering waren in 2006 gereed.	
<i>Geld</i>	✓
Beide schepen zijn inzetbaar met een reactietijd van 48 uur. Met deze beschikbaarheid is geen sprake van kosten als gevolg van extra beslaglegging van de bemanning en wordt aan de oorspronkelijk gestelde (in kamerbrief dd 24 mei 2006) reactietijd voldaan.	

³⁰ In vervolgtraject weer aangepast naar 48 uur overeenkomstig gestelde in ICMS-brief, kamerstuk 30-300X, nr 106, d.d 24 mei 2006 alsmede in Catalogus Civiel Militaire samenwerking (juli 2007). In het PvA Operationalisering ICMS (d.d. 11 juli 2006, verspreid intern Defensie) was dus – éénmalig – sprake van een kortere reactietijd dan gesteld in het oorspronkelijke kamerstuk.

16. Beschikbaar stellen NBC response team

Maatregel

Defensie treft regelingen om binnen twee uur een NBC response team gegarandeerd beschikbaar te stellen. Vanaf 2007 is per jaar M€ 0,47 beschikbaar voor het vergoeden van beschikbaarheid personeel. Het response team dient vanaf 2012 gegarandeerd beschikbaar te zijn (tijdstip waarop tweede NBC-eenheid operationeel is). Tot die tijd zal geen sprake zijn van gegarandeerde beschikbaarheid.

Uitvoering

De CBRN-response capaciteit is per 1 december 2012 door Defensie gegarandeerd met teams die binnen twee uur ter plekke kunnen adviseren, identificeren, detecteren en monitoren.

Vanaf genoemde datum is de responsecapaciteit IOC, wat betekent dat in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van interim-oplossingen totdat de definitieve middelen beschikbaar zijn. Zo is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van omgebouwde voertuigen van de Koninklijke Marechaussee totdat de unieke specialistische definitieve Detectie, Identificatie en Monitoring (DIM) voertuigen in 2016 beschikbaar komen. De acht Responseteams werken 24/7 om de paraatheid te garanderen.

<i>Product</i>	<i>✓int</i>	Defensie beschikt over CBRN-response capaciteit die binnen 2 uur inzetbaar is.
<i>Tijd</i>	<i>✓</i>	Vanaf 1 december 2012 is de capaciteit IOC en gegarandeerd beschikbaar.
<i>Geld</i>	<i>✓</i>	De beschikbaarheid van het personeel wordt vergoed.

17. Beschikbaar stellen NBC-ontsmettingscapaciteit

Maatregel

Defensie garandeert de beschikbaarheid binnen 24 uur van NBC ontsmettingscapaciteit. Vanaf 2007 is er per jaar M€ 0,07 beschikbaar voor het vergoeden van beschikbaarheid personeel. De ontsmettingscapaciteit dient vanaf 2012 gegarandeerd beschikbaar te zijn (tijdstip waarop de tweede NBC-eenheid operationeel is). Tot die tijd zal geen sprake zijn van gegarandeerde beschikbaarheid.

Uitvoering

Vanaf 1 december 2012 geeft Defensie invulling aan de afspraken ICMS/CBRN (voorheen NBC). Met de multidisciplinaire partners is overeengekomen dat de ontsmettings-capaciteit binnen zes uur beschikbaar is. De afgesproken capaciteiten zijn IOC, wat betekent dat in voorkomend geval gebruik wordt gemaakt van interim-oplossingen totdat de definitieve middelen beschikbaar zijn.

<i>Product</i>	<i>✓int</i>	Defensie beschikt over NBC-ontsmettingscapaciteit die binnen zes uur inzetbaar is.
<i>Tijd</i>	<i>✓</i>	Vanaf 1 december 2012 is de capaciteit IOC en gegarandeerd beschikbaar.
<i>Geld</i>	<i>✓</i>	De beschikbaarheid van het personeel wordt vergoed.

TOTAALOVERZICHT:

<i>maatregelen</i>	<i>product</i>	<i>tijd</i>	<i>geld</i>
1 Gezamenlijke kennisbasis	?	?	?
2 Netcentrische proeftuin	✓	✓	✓
3 Aanschaf extra UAV's	✓int	X	✓
4 Aanschaf grondgebonden sensoren (Squire)	✓alt	X	✓
5 Gedeeltelijke back-up LVNL op AOCS Nieuw Milligen	✓alt	✓	✓
6 Oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming	✓int	X	X
7 Uitbreiding EOD capaciteit	✓int	X	X
8 Oprichting tweede NBC-eenheid	✓int	X	X
9 Creëren trainingsfaciliteit civiel en militair NBC personeel	✓	X	✓
10 Uitbreiding adviescapaciteit RMC's	✓	✓	✓
11 Back-up voorzieningen bestuurlijke en operationele centra	✓	✓	X
12 Vertaling alle CMBA maatregelen in operatieplan(nen)	✓	✓	X
13 Beschikbaar stellen militaire capaciteiten voor rampenbestrijding	✓	✓	✓
14 Beschikbaar stellen grondgebonden eenheid	✓	✓	✓
15 Beschikbaar stellen twee schepen van de wacht	✓	✓	✓
16 Beschikbaar stellen NBC response team	✓int	✓	✓
17 Beschikbaar stellen NBC-ontsmettingscapaciteit	✓int	✓	✓

legenda:

Product ✓ : maatregel uitgevoerd

Product ✓alt : maatregel alternatief uitgevoerd

Product ✓int : maatregel uitgevoerd met interim oplossing

Product ? : informatie niet bekend

Tijd ✓ : maatregel op tijd uitgevoerd

Tijd X : maatregel niet op tijd uitgevoerd

Tijd ? : informatie niet bekend

Geld ✓ : maatregel binnen budget uitgevoerd

Geld X : maatregel niet binnen budget uitgevoerd

Geld ? : informatie niet bekend

Bijlage 2 Financieel overzicht ICMS

maatregelen	investeringen			exploitatie materieel		exploitatie personeel	
	begroot	betaald	gepland	begroot	betaald	begroot	betaald
1 Gezamenlijke kennisbasis	0,25	0,00					
2 Netcentrische proeftuin	2,50	2,50					
3 Aanschaf extra UAV's	5,00	5,00		0,50	0,50	0,74	0,74
4 Aanschaf grondgebonden sensoren (Squire)	5,00	5,00					
5 Gedeeltelijke back-up LVNL op AOCS Nieuw Milligen	0,70	0,00					
6 Oprichten samengestelde eenheden voor havenbescherming	23,00	12,73	8,32			3,28	3,90
7 Uitbreidung EOD capaciteit	3,76	4,78		0,25	0,25	1,10	1,10
8 Oprichting tweede NBC-eenheid	66,00	23,40	49,25	5,94	6,10	13,69	19,12
9 Creëren trainingsfaciliteit civiel en militair NBC personeel							
10 Uitbreidung adviescapaciteit RMC's						1,03	1,03
11 Back-up voorzieningen bestuurlijke en operationele centra	5,10	6,20		0,40	0,30	1,95	1,95
12 Vertaling alle CMBA maatregelen in operatieplan(nen)						4,36	5,05
13 Beschikbaar stellen militaire capaciteiten voor rampenbestrijding	4,09	4,09			0,03	0,37	0,37
14 Beschikbaar stellen grondgebonden eenheid							
15 Beschikbaar stellen twee schepen van de wacht						0,16	0,00
16 Beschikbaar stellen NBC response team						0,47	0,47
17 Beschikbaar stellen NBC-ontsmettingscapaciteit						0,07	0,07
	115,40	63,70	57,57	7,09	7,18	27,22	33,80

stand per 01-01-2016

bedragen in miljoenen euro's

bedragen maatregel 9 opgenomen bij maatregel 8

Bijlage 3 Realisatie FNIK

Tabel 1: Totale uitgaven en beschikbaar budget voor FNIK (in Keuro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FNIK uitgaven	1.459	2.241	2.366	2.581	1.939	2.109
FNIK budget	2.250	2.250	2.250	2.250	2.300	3.080
Procentuele afwijking	35,2%	0,4%	-5,2%	-14,7%	15,7%	31,5%

Tabel 2: FNIK aanvragen bijstand en steunverlening

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Structurele taken ter ondersteuning van de civiele autoriteiten op grond van wetgeving en formele afspraken						
Explosieven opruiming	1543	1904	1578	1857	1998	1837
Incidentele militaire bijstand en steunverlening						
Strafrechtelijke Handhaving Rechtsorde (Politiewet 2012)	27	40	94	99	85	92
Handhaving Openbare Orde (Politiewet 2012)	26	26	23	27	19	32
Steunverlening Openbaar belang	19	42	42	42	59	63
Bijstand Wet Veiligheidsregio's	3	14	3	3	11	11
Bijstand Caribisch Gebied	3	8	2	15	15	18

Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde organisatiedelen

Informatiesessie schepen van de wacht en havenbescherming

- Maritiem Hoofdkwartier, Bureau Operaties;
- Defensie Duikgroep;
- Projectorganisatie Havenbescherming.

Informatiesessie CBRN

- Defensie CBRN Centrum;
- Nationaal Trainingscentrum CBRN;
- Bestuursondersteuning CLAS;
- Projectorganisatie CBRN.

Informatiesessie UAV

- Joint ISTAR Commando, 107 Aerial Systems Battery.

Informatiesessie Back-up NatOps peloton

- 101 Communicatie- en informatiesystemen bataljon (101 CISBAT) ;
- Nationale Operatiën (NatOps) peloton ;

Informatiesessie Grondgebonden sensoren

- Kenniscentrum Grondgebonden Lucht- en Raketverdediging.

Overige informatie

- Defensieonderdelen vertegenwoordigd door werkgroepleden.

Bijlage 5 Lijst van geraadpleegde documenten

Kamerstukken

- Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 'Aanbiedingsbrief eindrapport Civiel-Militaire Bestuursafspraken Fase II', 29 800X, nr 37 dd 21 april 2005;
- Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, 30 300X, nr 106 dd 24 mei 2006;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2006 (geïntegreerd in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008), Staatscourant, 19 november 2007;
- Civiel Militaire Samenwerking, eindmeting 2013, Auditfunctie Defensie, nr BS2013031122, 2013, ook uitgebracht samen met de Inspectie Veiligheid en Justitie onder dezelfde titel, publicatienummer J-21228;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014), Staatscourant 25 september 2014;
- Kamerbrief 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid', Minister van Defensie, nr BS2016018787, dd 20 september 2016;

Departementale stukken

- Plan van aanpak operationalisering ICMS, Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, aan Voorzitter en leden Departementaal Beraad, 11 juli 2006, nr HDAB2006006023095;
- Civiel Militaire Samenwerking, stand van zaken 2006, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;
- Civiel Militaire Samenwerking, tussenmeting 2009, Audit Dienst Defensie & Inspectie Openbare Orde en veiligheid, november 2009, ISBN 978-90-5414-189-1;
- Eindrapport evaluatie convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK), Ministeries van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie, 12 november 2014, nr 2014033953;
- Covenant tussen het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzake FNIK, dd 13 mei 2015;
- Herziene versie van HDFC aanwijzing 46 inzake financiering inzet krijgsmacht, Ministerie van Defensie, HDFC, nr BS2016000926 dd 19 januari 2016;
- Catalogus Civiel Militaire Samenwerking, Ministerie van Defensie en van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2007.

Overige documentatie

- Intranet ministerie van Defensie;
- 'Toegevoegde waarde bij CBRN-incidenten', in 'De Onderofficier', jaargang 54, december 2012;
- 'Inzet ICMS Raven bij Nationale Operaties' in 'De Onderofficier', Owi F.J.A. Ostendorf, jaargang 55, oktober 2013;
- 'Defensie CBRN centrum, multidisciplinair samenwerken binnen Nederland', maj M. Heikoop, in Genie, uitgave vereniging Officieren der Genie, nr 66.03, 2016;
- '414 CBRN Verdedigingscompagnie', in 'de Onderofficier' SM M.J.J.M. Cantelberg, jaargang 58, juli-augustus 2016;
- 'Nationaal trainingscentrum CBRN', in 'de Onderofficier', jaargang 58, december 2016.

Bijlage 6 Lijst met afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AOCS	Air Operations Control Station
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN	Chemisch Biologisch Radiologisch en Nucleair
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CMBA	Civiel Militaire Bestuursafspraken
COTS	Commercial off the shelf
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DCBRN	Defensie CBRN-centrum
DIM	Detectie, Identificatie en Monitoring
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
FNIK	Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
ICMS	Intensivering Civiel Militaire Samenwerking
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IOC	Initial Operational Capable
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MOTS	Military off the shelf
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NBC	Nucleair Biologisch Chemisch
NTC	Nationaal Trainingscentrum
OPPLAN	Operatieplan
OVR	Officier Veiligheidsregio
PvA	Plan van Aanpak
RMC	Regionaal Militair Commando
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SRTUAV	Short Range Tactical UAV
SNDO	Stafdetachement Nationale Operaties
UAV	Unmanned Areal Vehicle
VCMS	Versterking Civiel Militaire Samenwerking
VenJ	Veiligheid en Justitie

Bijlage 7 Managementreactie



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Auditdienst Rijk
Account Directeur Algemene Zaken en Defensie

Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Hoofddirectie Beleid

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

Contactpersoon

Datum 5 oktober 2017
Onderwerp Managementreactie Rapport van bevindingen ADR over
Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid

Onze referentie

BS 2017030930

*Bij beantwoording datum, onze
referentie en onderwerp
vermelden.*

Met uw brief van 24 juli 2017 deed u mij toekomen de definitieve versie van uw
conceptrapport van bevindingen 'Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid,
deelvraag 3'.

Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw rapport en stel vast dat deze invulling
geeft aan het op 6 april 2017 getekende Plan van Aanpak. Uw bevindingen
onderschrijf ik.

Graag zeg ik u dank voor uw onderzoek en bevindingen. Het Rapport van
Bevindingen zal als bijlage bij de definitieve versie van de beleidsdoorlichting
'Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners' integraal worden
meegestuurd naar de Tweede Kamer.

DE PROJECTLEIDER BELEIDSDOORLICHTING NATIONALE VEILIGHEID

Bijlage E Eendoordeel onafhankelijke deskundige

Bestuurskunde

Aan de voorzitter van de Tweede
Kamer der Staten Generaal

**Faculteit der
Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen**

Thomas van Acquinostraat 3
P.O. Box 9108
6500 HK Nijmegen
The Netherlands

Telefoon 0031 24 361 22 70
Fax 0031 24 366 46 06

www.ru.nl

Nijmegen, 11 september 2017

Onderwerp: methodologische review
beleidsdoorlichting versterking civiel-
militaire samenwerking

Geachte heer voorzitter,

Op uitnodiging van het ministerie van Defensie ben ik als onafhankelijk expert gevraagd om in een brede zin toezicht te houden op de methodische correctheid van de beleidsdoorlichting versterking civiel-militaire samenwerking die op verzoek van uw Kamer is uitgevoerd.

Proces

In de eerste plaats wil ik mijn waardering uitspreken voor de wijze waarop mijn commentaar in soms intensieve interactie is meegewogen en verwerkt door de opstellers van de beleidsdoorlichting. Discussies over de opzet, uitvoering en causaliteit van de analyse konden telkens op enkel inhoudelijke gronden gevoerd worden.

Onderzoeksopzet

Gedurende het onderzoek kwamen de onderzoekers en ikzelf tot de conclusie dat de oorspronkelijke vraag te ambitieus en onprecies was. Gezien de beschikbare data kan 'slechts' onderzocht worden of de afgesproken acties ter versterking van de militair-civiele samenwerking ingezet, afgerekend en financieel te verantwoorden zijn. Bij afwezigheid van een nulmeting en vooraf afgesproken meetbare effecten kan niet meer, maar ook niet minder, onderzocht worden. Deze beperkingen zijn vermeld in de beleidsdoorlichting. De gekozen onderzoeksopzet past bij deze insteek van de beleidsdoorlichting.

Radboud Universiteit Nijmegen



Analyse, conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting

De analyse, conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting volgen causaal uit de verzamelde data. Daarmee voldoet de beleidsdoorlichting ook op dit gebied aan de wetenschappelijke vereisten voor (beleids)onderzoek.

In de beleidsdoorlichting worden de beperkingen van de data waardoor wel een oordeel of de rechtmatigheid en de uitvoering van de ingezette acties kan worden gegeven maar geen oordeel over de effectiviteit en efficiency ervan op een juiste wijze vermeld.

Conclusie

Het resultaat is een naar mijn oordeel methodologisch correct uitgevoerde beleidsanalyse die causaal correct beschrijft wat op basis van de redelijkerwijs te verkrijgen data kan worden geconcludeerd. Daarmee onderschrijf ik als onafhankelijk extern expert de inhoud van de beleidsdoorlichting zoals die nu voorligt.

Het zal duidelijk zijn dat ik in algemene zin het ministerie van defensie aanbeveel om bij het opstellen van uitvoeringsbeleid na te denken over de (meetbaarheid van de effectiviteit) ervan. Voor alle uitvoeringsbeleid geldt echter dat dit een ingewikkelde klus is.

Met vriendelijke groet,

Radboud Universiteit Nijmegen

