



Civiel - militaire samenwerking

Eindmeting 2013

Audit Functie Defensie &
Inspectie Veiligheid en Justitie



Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Inleiding	13
1.1	Aanleiding	13
1.2	Onderzoeksdoelstelling en beoogd effect	14
1.3	Onderzoeksvragen	14
1.4	Afbakening en afstemming	15
1.5	Methode van onderzoek	15
1.6	Leeswijzer	15
2	Onderzoekskader	17
2.1	De wereld van de civiel-militaire samenwerking	17
2.2	Trends in militaire bijstand en steunverlening	20
2.3	Onderzoekscriteria, thema's en kritische succesfactoren	21
3	Bevindingen	25
3.1	Wederzijdse bekendheid	25
3.1.1	Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten	25
3.1.2	Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie	27
3.2	Vorbereiding binnen de veiligheidsregio	29
3.2.1	Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen	29
3.2.2	Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd	31
3.3	Vorbereiding binnen Defensie	32
3.3.1	Beschikbaarheid van middelen	32
3.3.2	(Geborgde) processen t.b.v. een adequate respons	34
3.4	Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	35
3.4.1	Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding	35
3.4.2	Interoperabiliteit van communicatiemiddelen	37
3.4.3	Meevoeren en gebruik van militaire wapens	39
3.5	Opleiden en oefenen	40
3.5.1	Gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen	40
3.6	Lerend vermogen	42
3.6.1	Evalueren en verbeteren	42
4	Ontwikkelingen in de civiel-militaire samenwerking	45
4.1	De positie van Defensie in de crisisorganisatie	45
4.2	Van CMBA, via ICMS, naar VCMS	46
4.3	Tot slot	47
	Bijlage	48
	Bijlage Afkortingenlijst	49

Voorwoord

In 2006 hebben de Audit Functie Defensie (AFD, voorheen Audit Dienst Defensie) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ, voorheen Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd naar de afspraken die in het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking zijn gemaakt voor de periode 2006 - 2012. In 2009 is hierop een vervolg gekomen in de vorm van een tussenmeting. De rapportage die nu voorligt betreft de eindmeting in het kader van het ICMS traject.

In de nulmeting, de tussenmeting en deze eindmeting hebben de Inspectie VenJ en de AFD met name de randvoorwaarden voor een effectieve civiel-militaire samenwerking onderzocht en beoordeeld. Op enkele aspecten is weliswaar ook gekeken naar de samenwerking zelf, maar de doeltreffendheid van de civiel-militaire samenwerking blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

Met deze rapportage wordt beoogd inzicht te geven in de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en Defensie anno 2013. De Inspectie VenJ en de AFD willen op die manier een bijdrage leveren aan de verdere vormgeving van een effectieve civiel-militaire samenwerking in het belang van een veilige samenleving.

De eindmeting laat een ontwikkeling zien naar een steeds meer structurele en professionele samenwerking tussen de veiligheidsregio's en Defensie. Alle veiligheidsregio's geven invulling aan de samenwerking, al zijn wel verschillen zichtbaar in de manier waarop dit gestalte krijgt.

Het traject VCMS biedt de mogelijkheid, om de lijn die is ingezet met ICMS, verder vorm te geven in het belang van een robuuste civiel-militaire samenwerking op langere termijn.

Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Directeur van de Audit Functie Defensie

J.G. Bos

Brigade-generaal Drs. G.J.A.M. Schellekens RA

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1 Inleiding

Defensie is bij nationale veiligheid al jaren een vangnet voor civiele autoriteiten bij dreigend tekort aan capaciteit. De regeling voor bijstand en steunverlening met meer algemene capaciteit van Defensie werd in 2005 vastgelegd in de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA).

Bij rampen en crises verwacht de Nederlandse bevolking dat de krijgsmacht er staat en nauw samenwerkt met de civiele hulpverleningsdiensten. Uit analyses bleek een behoefte te bestaan aan specialistische defensiecapaciteit bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid en bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Deze behoefte leidde in 2006 tot het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS). Defensie moest zich ontwikkelen van een vangnet als civiele capaciteit tekort schiet tot een structurele veiligheidspartner naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De doelstellingen van ICMS zouden in 2012 gerealiseerd moeten zijn.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ, voorheen Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) en de Audit Functie Defensie (AFD, voorheen Audit Dienst Defensie) hebben in 2006 gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd en in 2009 een tussenmeting. Hierbij is de civiel-militaire samenwerking onderzocht vanuit zowel de civiele als de militaire kant om eerst de uitgangspositie en vervolgens de vorderingen te schetsen.

Dit onderzoek is een eindmeting van ICMS en beschrijft de civiel-militaire samenwerking begin 2013. De huidige stand van zaken en de gesignaleerde ontwikkelingen kunnen mogelijk als input dienen voor nadere afspraken bij het vervolg op ICMS: de Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS).

2 Het onderzoek

Het onderzoek geeft antwoord op de vraag of de civiel-militaire samenwerking voldoet aan elf kritische succesfactoren zoals geformuleerd in de nul- en tussenmeting. Het voldoen aan deze kritische succesfactoren geldt als randvoorwaarde voor effectieve militaire ondersteuning van civiele autoriteiten volgens de Bestuursafspraken ICMS.

De onderzochte kritische succesfactoren zijn verbonden aan zes thema's (zie tabel 1) en vormen het toetsingskader.

Thema	Kritische succesfactor
Wederzijdse bekendheid	Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie
Vorbereiding binnen de veiligheidsregio	Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd
Vorbereiding binnen Defensie	Defensiemiddelen zijn beschikbaar Geborgde processen binnen Defensie
Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	Operationele leiding onder eenhoofdige aansturing Interoperabiliteit van communicatiemiddelen Meevoeren van militaire wapens
Opleiden en oefenen	Gezamenlijk oefenen en opleiden
Lerend vermogen	Evalueren en verbeteren

Tabel 1 Uitgangspunten voor het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van gestructureerde vragenlijsten, zijn aanvullende documenten bestudeerd en zijn verdiepende interviews afgenomen. Voor het onderzoek zijn alle veiligheidsregio's bezocht. Hierbij is een gesprek gevoerd met contactpersonen voor Defensie in de veiligheidsregio's en de Officieren Veiligheidsregio (OVR's). Daarnaast zijn de drie Regionaal Militaire Commandanten (RMC's) en hun Hoofden Nationale Operaties (H-NATOPS) geïnterviewd. Ten slotte is ook met een aantal vertegenwoordigers van (beleids)directies binnen het ministerie van Defensie gesproken.

Op basis van de bevindingen ontstaat een beeld per veiligheidsregio en een landelijk totaalbeeld van de stand van zaken bij de civiel-militaire samenwerking. Dit landelijke beeld is in de rapportage beschreven.

De gegarandeerde capaciteit zelf valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Ook de structurele bijdragen van Defensie die geen directe relatie met ICMS hebben, zijn geen object van onderzoek (bijvoorbeeld de Nederlandse Kustwacht en de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

3 Bevindingen

Wederzijdse bekendheid

In het afgelopen decennium hebben de civiele hulpverleningsorganisaties en Defensie elkaar in de veiligheidsregio's goed leren kennen. Dit geldt zowel op het persoonlijke vlak van sleutelfunctionarissen als op het functionele vlak van processen en capaciteit. De OVR's zijn opgenomen in de veiligheidsregio's en 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 zo nodig een beroep op te doen. De Inspectie VenJ en de AFD constateren dat civiele en militaire diensten elkaar goed weten te vinden, zowel in dagelijkse contacten als bij een hulpvraag.

Vorbereiding binnen de veiligheidsregio

Binnen de veiligheidsregio's is de afgelopen jaren de voorbereiding op steunverlening door Defensie verder geëvolueerd. Alle veiligheidsregio's betrekken Defensie nu bij het opstellen en actualiseren van de regionale

plannen. Per regio verschilt de wijze waarop de voorbereiding binnen de veiligheidsregio is geoperationaliseerd. In enkele veiligheidsregio's is de OVR permanent lid van de werkgroep planvorming, terwijl de OVR bij andere veiligheidsregio's aanwezig is na uitnodiging. Alle veiligheidsregio's hebben in algemene bewoordingen de bijstandsverlening door Defensie opgenomen in de regionale risicoprofielen, beleidsplannen en regionale crisisplannen. Daarnaast is in sommige veiligheidsregio's specifieke bijstand en steunverlening opgenomen in operationele plannen.

In veel veiligheidsregio's hangt de daadwerkelijke betrokkenheid van Defensie bij een ramp of crisis af van de noodzaak voor bijstand. In voorkomend geval is er vaak spoed geboden bij de aanvraag van defensiemiddelen. Het is bij alle veiligheidsregio's en OVR's duidelijk in welke situatie welke formele aanvraagprocedure moet worden doorlopen. Dit is ook met de modelformulieren van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) geborgd. De formele aanvraaglijn kost tijd, waarbij de aanvrager soms het zicht op de voortgang van de aanvraag verliest. Defensie is in staat de responstijd te verkleinen door via een informele aanvraaglijn defensiecapaciteit gereed te laten stellen. De daadwerkelijke inzet vindt echter pas plaats na de formele goedkeuring.

Vorbereiding binnen Defensie

Bij de tussenmeting in 2009 is vastgesteld dat de beschikbaarheid van middelen en de processen binnen Defensie waren geborgd. Dat beeld is bij deze eindmeting ongewijzigd. Defensie heeft de formele en de informele aanvraaglijn, de alarmeringsregeling en het proces van gereed stellen beschreven en bekend gesteld bij de betrokken functionarissen.

Op grond van de situatie heeft de veiligheidsregio behoefte aan bepaalde effecten. De vertaling van gewenste effecten naar in te zetten defensiemiddelen vindt plaats op basis van de kennis, de ervaring en het improvisatievermogen van betrokken defensiefunctionarissen. Defensie heeft in de operatieplannen geborgd dat de toegezegde middelen op verzoek van civiele autoriteiten kunnen worden geleverd.

Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context

De bijstand of steunverlening door Defensie vindt plaats onder het gezag van civiele autoriteiten. Communicatie en informatievoorziening zijn daarbij van wezenlijk belang. De wijze waarop het civiele gezag de militaire eenheid aanstuurt, verschilt per situatie. De Inspectie VenJ en de AFD hebben onderzocht hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt en op welke wijze Defensie is opgenomen in de multidisciplinaire hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing: het Commando Plaats Incident (CoPI), het Regionaal Operationeel Team (ROT), het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en het Regionaal Beleidsteam (RBT).

Defensie heeft in alle veiligheidsregio's een positie in de crisisorganisatie, maar hier wordt verschillend invulling aan gegeven. Alle veiligheidsregio's informeren of alarmeren de OVR vanaf GRIP-2, ook wanneer inzet van Defensie (nog) niet is voorzien. Op deze wijze is de OVR in staat proactief te adviseren en hoeft de OVR niet te wachten totdat de civiele organisaties de noodzaak tot ondersteuning onderkennen. Slechts drie veiligheidsregio's kennen Defensie een structurele plaats toe in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De overige veiligheidsregio's doen dit pas als, op basis van de aard van het incident, daadwerkelijke inzet van Defensie nodig is. Wanneer de veiligheidsregio Defensie niet vroegtijdig betreft, bestaat het risico dat geschikte defensiecapaciteit buiten beschouwing wordt gelaten of ongewenste vertraging optreedt bij het bereiken van het gewenste effect.

Defensie heeft de civiele verbindings- en alarmeringsmiddelen uitgerold en in gebruik genomen. In alle veiligheidsregio's heeft de OVR toegang tot het netcentrisch informatiesysteem van de regio waaraan hij is verbonden, maar niet iedere OVR heeft toegang tot het systeem waar hij vanuit zijn piketdienst kan worden ingezet.

Opleiden en oefenen

Defensie en de veiligheidsregio's hebben, ten opzichte van de tussenmeting, verdere vooruitgang geboekt bij het gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen.

De diverse diensten zijn monodisciplinair verantwoordelijk voor het opleiden van functionarissen tot een basisniveau. Alleen de 'basiscursus crisisbeheersing en rampbestrijding' is een multidisciplinaire opleiding. De meeste OVR's en reservisten hebben deze basiscursus gevolgd. De kennis en de lessen moeten door het beperkte aanbod van multidisciplinaire opleidingen vooral worden gehaald uit de multidisciplinaire oefeningen die door de veiligheidsregio worden georganiseerd en waarbij Defensie als ondersteunend partner deelneemt. In meerdere veiligheidsregio's is Defensie structureel partner van de werkgroep Multidisciplinair Opleiden Trainen en Oefenen (MOTO) en heeft de OVR een volwaardige rol bij het opstellen van de oefenplanvorming. Bij enkele veiligheidsregio's sluit Defensie bij de werkgroep MOTO aan wanneer de veiligheidsregio dit nodig acht. Enkele veiligheidsregio's zien graag dat Defensie, vanwege de expertise van multidisciplinaire oefeningen, een grotere rol in de oefenvoorbereiding krijgt. Als specifieke voorbeelden van deze expertise zijn het schrijven van scenario's en organiseren van systeem oefeningen genoemd.

In de meeste veiligheidsregio's is de OVR betrokken bij het opstellen van de oefenscenario's en de draaiboeken van oefeningen waarin Defensie deelneemt. Defensie participeert met regelmaat bij table tops, CoPI en ROT oefeningen, maar oefeningen waarbij veldeenheden van Defensie aansluiten vinden nog niet structureel plaats. Defensie en de veiligheidsregio's zoeken afstemming met elkaar over de oefenkalenders, maar verschil in tijdsfasering en planning maakt dat dit niet altijd mogelijk is. Eind 2013 en in 2014 staan grote oefeningen met Defensie gepland.

Lerend vermogen

De meeste veiligheidsregio's beschikken over een evaluatiesystematiek voor het evalueren van grootschalige oefeningen en incidenten. Wanneer Defensie daadwerkelijk is ingezet bij oefeningen of incidenten, nemen zij deel aan de evaluaties. In de veiligheidsregio's waar de OVR permanent lid is van de werkgroep MOTO en de evaluaties via deze werkgroep verlopen, is Defensie ook betrokken bij de evaluatie wanneer geen defensiecapaciteit is ingezet. Wanneer de OVR niet is betrokken bij een evaluatie, bestaat het risico dat niet duidelijk is of defensiecapaciteit had kunnen bijdragen aan de effectieve bestrijding van het (oefen) incident.

Defensie en veiligheidsregio's evalueren het gezamenlijk optreden, waarbij de uitkomsten worden gebruikt om maatregelen ter verbetering te treffen. Defensie evalueert elke inzet ook zelfstandig om verbeterpunten te formuleren op aspecten die voor Defensie zelf van belang zijn. Wanneer eveneens verbeterpunten voor de veiligheidsregio's worden geïdentificeerd, koppelt Defensie die terug naar de veiligheidsregio's. Zowel Defensie als de veiligheidsregio's gebruiken de evaluatierapporten om eventuele acties uit te zetten. Wanneer evaluaties daartoe aanleiding geven passen zowel Defensie als de veiligheidsregio's plannen en procedures aan.

4 Ontwikkelingen in de civiel-militaire samenwerking

Met betrekking tot de positie van Defensie in de crisisorganisatie van de veiligheidsregio, laat deze eindmeting twee ontwikkelingen zien. Enerzijds blijkt uit het onderzoek dat Defensie in elke veiligheidsregio een vaste positie heeft gekregen in de voorbereiding op rampen en crises.

Anderzijds hanteren meerdere veiligheidsregio's het uitgangspunt om Defensie wel te informeren bij oefeningen en incidenten, maar pas actief te betrekken als de aard van het incident hiertoe aanleiding geeft. Een deel van deze veiligheidsregio's heeft aangegeven dat het besluit om Defensie niet structureel onderdeel te laten uitmaken van CoPI, ROT, GBT en RBT is ingegeven doordat de Wet veiligheidsregio's dit niet expliciet voorschrijft. Hierdoor leeft bij Defensie het idee in mindere mate beschouwd te worden als de vijfde kolom bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het project ICMS krijgt een vervolg met het project Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS). Het project VCMS beoogt datgene wat al is bereikt op het gebied van de civiel-militaire samenwerking verder te optimaliseren. Hierbij kan gebruikt worden gemaakt van de ervaringen die inmiddels in de veiligheidsregio's zijn opgedaan. Het is de intentie dat eind 2013 een analyse van kansrijke mogelijkheden tot versterking van de civiel-militaire samenwerking wordt aangeboden aan de minister van VenJ en de minister van Defensie. De door de ministers gefiatteerde mogelijkheden zullen in 2014 worden geconcretiseerd.

5 Conclusies

Op basis van de eindmeting 2013 constateren de Inspectie VenJ en de AFD dat een ontwikkeling zichtbaar is naar steeds meer structurele en professionele civiel-militaire samenwerking. Uit het onderzoek blijkt dat in alle veiligheidsregio's sprake is van goede civiel-militaire contacten. In elke veiligheidsregio is een beroeps OVR werkzaam en alle regio's hebben een werkplek beschikbaar gesteld aan de OVR.

Het is voor de veiligheidsregio's duidelijk wat de (on)mogelijkheden van Defensie zijn. De OVR's zijn in staat om een aanvraag om militaire bijstand en steunverlening te vertalen naar militaire middelen. In alle regio's zijn afspraken gemaakt over de alarmering van de OVR.

Alle veiligheidsregio's betrekken Defensie bij de planvorming. Zij kennen hiermee Defensie als crisispartner een structurele plaats toe in de voorbereiding op rampen en crises. Defensie heeft de middelen in het kader van ICMS beschikbaar. Processen voor het aanvragen voor bijstand en steunverlening zijn beschreven.

Defensie heeft in alle veiligheidsregio's een positie binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zij het dat de veiligheidsregio's dit verschillend invullen. Meerdere veiligheidsregio's kiezen ervoor om Defensie in de uitvoering alleen bij oefeningen en incidenten te betrekken als het scenario hiertoe aanleiding geeft. In dit opzicht wordt Defensie nog niet overal gezien als een structurele partner.

Veiligheidsregio's betrekken Defensie in toenemende mate bij het gezamenlijk opleiden en oefenen. De deelname van de reservisten is een aandachtspunt. Defensie en de veiligheidsregio's evalueren ook gezamenlijk de oefeningen en incidenten waaraan Defensie heeft deelgenomen. Zowel Defensie als de veiligheidsregio's gebruiken de uitkomsten van de evaluaties om maatregelen ter verbetering te treffen.

De Inspectie VenJ en de AFD concluderen op basis van de eindmeting dat de civiel-militaire samenwerking aan vrijwel alle randvoorwaarden voor effectieve militaire bijstand en steunverlening voldoet, zoals afgesproken in de ICMS. Uitzondering hierop is de invulling van de positie van Defensie in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing tijdens een incident.

6 Aanbevelingen

De Inspectie VenJ en de AFD doen aan de minister van Veiligheid en Justitie de aanbeveling bij algemene maatregel van bestuur de rol en positie van Defensie als structurele partner in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening te verankeren.

Aan de besturen van de veiligheidsregio's wordt de aanbeveling gedaan om Defensie bij oefeningen en grootschalige incidenten te betrekken. Op die wijze kan de specifieke deskundigheid van Defensie op het gebied van oefenen worden benut en kan Defensie in een vroeg stadium meedenken en eventueel proactief actie ondernemen om de responstijd te verkleinen.

Daarnaast zijn in hoofdstuk 3 van deze rapportage enkele specifieke aanbevelingen opgenomen. Deze hebben betrekking op het netcentrisch informatiesysteem en de herkenbaarheid van militaire communicatiemiddelen op de gemeenschappelijke meldkamers.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Van oudsher verleent Defensie militaire bijstand en steun aan de civiele autoriteiten bij rampen en crises. Militaire middelen en mensen worden dan onder civiel gezag geplaatst. De ondersteuning van civiele autoriteiten staat in de Defensienota uit 1991 nog als een neventaak beschreven. Defensie vervulde vooral een 'vangnetfunctie' voor de bestuurlijke autoriteiten. Bestuurders vroegen Defensie om hulp als de personele of materiële capaciteit van de hulpverleningsdiensten tekort schoot. In de Defensienota uit 2000¹ is het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp benoemd als één van de drie hoofdtaken van Defensie.

In maart 2005 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Defensie de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) getekend. Hierin is vastgelegd wat de civiele autoriteiten van Defensie kunnen verwachten. Om de samenwerking verder te verdiepen en te structureren, hebben de ministeries van BZK en van Defensie de vervolgstap tot Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) gezet. Dit heeft onder meer geleid tot het vaststellen van bestuursafspraken in 2006. Deze afspraken zijn nog steeds van toepassing en de volledige implementatie hiervan was voorzien in 2012.

¹ Defensienota 2000, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 900 nr.2.

In 2006 hebben de Audit Functie Defensie (AFD, voorheen Audit Dienst Defensie) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ, voorheen Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd naar de civiel-militaire samenwerking in het kader van de bestuursafspraken. In 2009 is hierop, in het licht van de beoogde situatie voor 2012, een vervolg gekomen in de vorm van een tussenmeting.

Deze rapportage betreft de eindmeting van de civiel-militaire samenwerking zoals vastgelegd in de Bestuursafspraken ICMS. Ook dit onderzoek betreft een samenwerkingsverband tussen de Inspectie VenJ en de AFD.

1.2 Onderzoeksdoelstelling en beoogd effect

Het onderzoek is bedoeld om inzicht te geven in de stand van zaken op het gebied van de civiel-militaire samenwerking aan het einde van de periode waarop de Bestuursafspraken ICMS van toepassing zijn.

De Inspectie VenJ en de AFD beogen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking in de toekomst.

1.3 Onderzoeksvragen

De nulmeting heeft inzicht gegeven in de stand van zaken op het gebied van civiel-militaire samenwerking bij de start van bestuursafspraken ICMS. In de tussenmeting zijn de stand van zaken en de vorderingen opnieuw in kaart gebracht.

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag of de civiel-militaire samenwerking voldoet aan de kritische succesfactoren zoals geformuleerd in de nul- en tussenmeting². Het voldoen aan deze kritische succesfactoren geldt als randvoorwaarde voor effectieve militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten volgens de Bestuursafspraken ICMS.

Om hier antwoord op te geven zijn de volgende **deelvragen** geformuleerd:

1. Wat is de huidige stand van zaken aan het einde van de civiel-militaire samenwerking in de veiligheidsregio's en voldoet deze aan de kritische succesfactoren, zoals deze zijn geformuleerd bij de start van het project ICMS in 2006?
2. In hoeverre hebben de veiligheidsregio's, het ministerie van VenJ en het ministerie van Defensie invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de nul- en tussenmeting?
3. Welke vorderingen zijn waarneembaar in de civiel-militaire samenwerking in de veiligheidsregio's ten opzichte van de tussenmeting?
4. Welke ontwikkelingen hebben zich in de context voorgedaan die betrekking hebben op de civiel-militaire samenwerking?

² Zie ook hoofdstuk 2 'Onderzoekskader'.

1.4 Afbakening en afstemming

Evenals de nul- en tussenmeting richt dit onderzoek zich op de civiel-militaire samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de drie brigades van de Koninklijke Landmacht, waar de regionaal militair commandant (RMC's) en officieren veiligheidsregio (OVR's) werkzaam zijn³. Hiervoor hanteren de Inspectie VenJ en de AFD ook hetzelfde toetsingskader. De samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de militaire brigades is essentieel bij de doorvertaling van de Bestuursafspraken ICMS in operationele processen en procedures, en bij de naleving van de bestuursafspraken.

De structurele bijdragen van Defensie aan de nationale veiligheid zijn geen object van onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn de structurele nationale taken met betrekking tot de Nederlandse Kustwacht en de militaire bijstand van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De gegarandeerde defensiecapaciteiten en het effect van de verleende militaire bijstand vallen eveneens buiten de reikwijdte van het onderzoek.

1.5 Methode van onderzoek

Op basis van het onderzoekskader in de nul- en tussenmeting zijn vragenlijsten opgesteld die gezamenlijk door de OVR en de contactpersoon van de veiligheidsregio zijn ingevuld. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's en Defensie documenten beschikbaar gesteld.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben de Inspectie VenJ en de AFD de 25 veiligheidsregio's bezocht, waarbij de ingevulde vragenlijsten hebben gediend als basisdocument voor een gezamenlijk interview met de OVR en de contactpersoon van de veiligheidsregio. Daarnaast hebben ook de drie RMC's van de brigades van de Koninklijke Landmacht een vragenlijst ingevuld en zijn zij vervolgens geïnterviewd. Van de interviews zijn gespreksverslagen opgesteld die ter verificatie zijn voorgelegd aan de respondenten.

Op basis van de ingevulde vragenlijsten, de gespreksverslagen en documenten is een landelijk beeld opgesteld.

1.6 Leeswijzer

Het rapport begint met de samenvatting van de resultaten van het onderzoek. In de samenvatting zijn ook de conclusies en de aanbevelingen opgenomen. Na de inleiding in hoofdstuk 1 is in het tweede hoofdstuk het onderzoekskader uiteengezet. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van dit onderzoek, waarbij per kritische succesfactor in beeld is gebracht in hoeverre invulling is gegeven aan de afspraken in het kader van de ICMS. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de vierde deelvraag en staat stil bij een aantal ontwikkelingen op het terrein van de civiel-militaire samenwerking. In bijlage 1 is een afkortingenlijst opgenomen.

³ In de nul- en tussenmeting zijn de Regionaal Militair Commando's bezocht, deze zijn in 2011 opgeheven. Sindsdien coördineren de drie brigades van de Koninklijke Landmacht, waar de Regionaal Militair Commandant werkzaam is, de inzet van militairen bij binnenlandse calamiteiten. Paragraaf 2.1 'De wereld van de civiel-militaire samenwerking' bevat een overzichtskaart van de veiligheidsregio's en RMC's.

2

Onderzoekskader

Het onderzoekskader is het kader dat de Inspectie VenJ en de AFD hebben gebruikt om de civiel-militaire samenwerking te beoordelen. Het onderzoekskader bestaat uit zes thema's die zijn onderverdeeld in kritische succesfactoren. De kritische succesfactoren zijn randvoorwaarden voor de invulling van succesvolle civiel-militaire samenwerking. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de civiel-militaire samenwerking zoals die in Nederland is georganiseerd. Ook wordt kort ingegaan op een aantal trends in de afgelopen jaren.

2.1 De wereld van de civiel-militaire samenwerking

De civiele operationele hulpdiensten in Nederland zijn georganiseerd in 25 veiligheidsregio's, waarin besturen en diensten samenwerken op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het bestuur van een veiligheidsregio maakt afspraken voor een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties.

In dit kader speelt ook Defensie een belangrijke rol. De veiligheidsregio organiseert in eerste instantie de bijstand binnen de eigen veiligheidsregio. Waar nodig wordt bijstand uit de aangrenzende veiligheidsregio's georganiseerd, zoals staat beschreven in het Handboek Bijstand van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Indien deze bijstand niet toereikend is of de civiele hulpdiensten behoefte hebben aan specifieke deskundigheid of middelen, dan kunnen veiligheidsregio's een verzoek om militaire

bijstand indienen. Defensie stelt hier capaciteit voor beschikbaar. Deze zijn beschreven in de ICMS-catalogus. Daarnaast heeft Defensie middelen die wellicht ook inzetbaar zijn, maar waarvan Defensie de beschikbaarheid niet op voorhand kan garanderen.

Voor de civiel-militaire samenwerking hanteert Defensie een indeling in drie gebieden. Elk gebied valt onder het gezag van één van de drie landmachtbrigades. In elke brigade is een Regionaal Militair Commandant aangesteld. De drie landmachtbrigades zijn:

- 43 Gemechaniseerde Brigade in Havelte;
- 11 Luchtmobiele Brigade in Schaarsbergen;
- 13 Gemechaniseerde Brigade in Oirschot.

Overzichtskaart met de verdeling van brigades en veiligheidsregio's in Nederland.

DEFENSIE

3 regio's met Regionaal Militair Commandant 2013



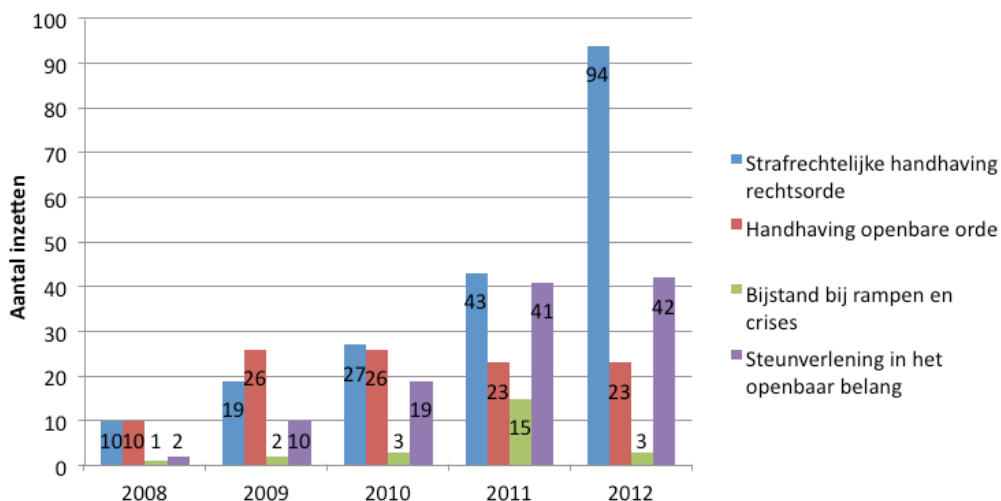
De RMC is het eerste aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio beschikt over een militaire adviseur van de RMC: de OVR. De OVR werkt dagelijks samen met collega's van gemeenten, politie, brandweer en geneeskundige diensten. Zo nemen de brigades deel in crisisplanvorming en vinden gezamenlijke rampen oefeningen plaats. Op verzoek van civiele autoriteiten kunnen de brigades militaire bijstand en steunverlening organiseren. De RMC of de OVR treedt, afhankelijk van de aard van een incident, op als liaison tussen het civiele gezag en het ministerie van Defensie en adviseert over de inzetmogelijkheden van Defensie. De Koninklijke Landmacht levert het merendeel van de militaire bijstand en steunverlening, maar ook de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marine en de Koninklijke Marechaussee stellen capaciteit beschikbaar.

2.2 Trends in militaire bijstand en steunverlening

Militaire bijstand en steunverlening vindt op meerdere terreinen plaats. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in incidentele en structurele bijstand.

Incidentele bijstand

Incidentele militaire bijstand en steunverlening betreft bijstand die bestuur en justitie aanvragen voor handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, bijstand bij rampen en crises en steunverlening in het openbaar belang. In de afgelopen jaren is sprake geweest van een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken. Onderstaande grafiek bevat een overzicht van de incidentele bijstandaanvragen in de periode 2008 – 2012.



Bron: ministerie van Defensie

Uit de grafiek komt het volgende beeld naar voren. De stijging van de aanvragen om incidentele bijstand in de afgelopen jaren (van 23 in 2008 naar 162 in 2012) komt hoofdzakelijk door een toename van het aantal verzoeken in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (van 10 in 2008 naar 94 in 2012). Het betreft bijvoorbeeld de inzet van gespecialiseerde 'search teams' en activiteiten door onbemande vliegtuigen.

Daarnaast is de laatste twee jaar ook het aantal aanvragen voor militaire steunverlening in het openbaar belang fors gestegen. In 2008 is dit twee maal verzocht, in 2011 en 2012 betrof het ruim 40 aanvragen. In een groot aantal gevallen betrof dit verzoeken om begeleiding door de Koninklijke Marechaussee bij geldtransporten van De Nederlandse Bank.

De bijstand in het kader van de handhaving van de openbare orde lag de afgelopen vier jaren op eenzelfde niveau. Het gaat hierbij vooral om de inzet van de Mobiele Eenheid van de Koninklijke Marechaussee.

In 2012 is drie maal bijstand verleend op basis van de Wet veiligheidsregio's. Het betrof ondersteuning bij evacuatie tijdens de overstroming in Tolbert in januari 2012, het fotograferen van de dijken aldaar met F16's en het leggen van wegmatten in verband met de berging van een trein na een botsing op de Maasvlakte in de maand april. Het aantal verzoeken om bijstand ligt hiermee op eenzelfde niveau als in de periode 2008 - 2010. Het relatief hoge aantal aanvragen in 2011 komt (15 in totaal) door bijstand in verband met de wateroverlast in Limburg in het begin van het jaar en een aantal grote duinbranden in de zomer van 2011.

Structurele militaire bijstand

Naast de incidentele bijstand en steunverlening voert Defensie structureel een aantal taken uit voor civiele overheden. Structurele taken zijn er onder andere voor de Koninklijke Marechaussee, de Kustwacht en de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD). Voor deze taken hoeft de veiligheidsregio geen apart verzoek in te dienen. De structurele taken zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en hier zijn specifieke afspraken over gemaakt. De organisatieonderdelen van Defensie die structurele taken verrichten kunnen ook incidenteel ondersteuning leveren in het kader van militaire bijstand en steunverlening.

Het aantal aanvragen in het kader van de structurele bijstand is vele malen hoger dan de incidentele aanvragen. Dit is vooral bij de ruiming van explosieven aan de orde. In de afgelopen vijf jaar lag het aantal ruiming tussen de 1500 en 2000. Het betreft voornamelijk het ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog, maar ook de toegenomen terrorismedreiging na de aanslagen van 11 september 2001 heeft de vraag naar de diensten van de EODD vergroot. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verdacht pakketje in een trein, op een vliegveld of in een winkelstraat.

2.3 Onderzoekscriteria, thema's en kritische succesfactoren

Om de civiel-militaire samenwerking te kunnen beoordelen zijn voor de nulmeting in 2006 onderzoekscriteria benoemd. Deze criteria zijn ondergebracht in zes thema's en verder geconcretiseerd in kritische succesfactoren. De kritische succesfactoren zijn besproken met de beleidsverantwoordelijken binnen de betrokken departementen van de ministeries van Defensie en BZK. Bij de tussenmeting in 2009 zijn deze criteria opnieuw gehanteerd en ook voor deze eindmeting dienen deze als uitgangspunt.

De criteria hebben betrekking op een aantal randvoorwaarden voor de invulling van succesvolle civiel-militaire samenwerking in de veiligheidsregio's. Ten behoeve van dit onderzoek zijn deze kritische succesfactoren geoperationaliseerd in de vragenlijsten⁴.

	Thema	Kritische succesfactor
1	Wederzijdse bekendheid	Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie
2	Vorbereiding binnen de veiligheidsregio	Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd
3	Vorbereiding binnen Defensie	Defensiemiddelen zijn beschikbaar Geborgde processen binnen Defensie
4	Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	Operationele leiding onder eenhoofdige aansturing Interoperabiliteit van communicatiemiddelen Meevoeren van militaire wapens
5	Opleiden en oefenen	Gezamenlijk oefenen en opleiden
6	Lerend vermogen	Evalueren en verbeteren

Tabel 2 Uitgangspunten voor het onderzoek

⁴ Zie ook paragraaf 1.5 'Methode van onderzoek'.



3

Bevindingen

In dit derde hoofdstuk komen de resultaten van de eindmeting aan de orde. Aan de hand van de thema's en de kritische succesfactoren is een overzicht gegeven van de stand van zaken aan het einde van de periode waarvoor de afspraken in het kader van ICMS zijn gemaakt.

Elke paragraaf begint met een inleidend deel, waarin beknopt de onderzoekscriteria zijn beschreven. Daarnaast bevat de inleiding ook de deelconclusies uit de tussenmeting van 2009. Vervolgens komen de bevindingen van de eindmeting 2013 aan de orde. De paragrafen sluiten af met de deelconclusies en eventuele aanbevelingen.

3.1 Wederzijdse bekendheid

3.1.1 Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten

Inleiding

Om de samenwerking tussen Defensie en de veiligheidsregio effectief te laten verlopen is elkaar kennen en gekend worden een essentiële randvoorwaarde.

Bij de tussenmeting in 2009 is vastgesteld dat de basis is gelegd voor een structurele samenwerking. Aan zowel de civiele kant als aan de militaire kant zijn vaste aanspreekpunten benoemd (minimaal drie

reservisten ondersteunen de OVR) die voldoende tijd hebben voor hun taken en elkaar ook weten te vinden. Wel is de kanttkening gemaakt dat Defensie nog moest voorzien in de vervanging van de RMC bij een langdurige of gelijktijdige inzet in meer veiligheidsregio's als Commandant Militaire Middelen (CMM) of als lid van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en/of regionaal beleidsteam (RBT). Verder is geconcludeerd dat de frequentie van het functioneel overleg tussen de veiligheidsregio en de OVR een stijgende lijn vertoont. Daarbij is de verwachting geformuleerd dat de contacten tussen de veiligheidsregio en de OVR naar 2012 nog verder zouden verbeteren en dat de continuïteit van de RMC is gegarandeerd.

Bij deze eindmeting zijn de beschikbaarheid en de rol van de contactpersonen, de frequentie en aard van de contactmomenten, en de taakuitvoering van de OVR onderzocht.

Bevindingen

Contactpersonen

Uit het onderzoek blijkt dat aan alle veiligheidsregio's een OVR is toegewezen, deze met regelmaat aanwezig is en dat deze over het algemeen voldoende tijd heeft om zijn taken voor de veiligheidsregio naar behoren uit te voeren. Als een OVR tijdelijk niet beschikbaar is (bijvoorbeeld door ziekte of uitzending naar het buitenland), heeft Defensie voor vervanging gezorgd. De permanente beschikbaarheid van contactpersonen is de norm geworden. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de permanente beschikbaarheid met één beroeps-OVR per veiligheidsregio niet altijd voldoende is.

Defensie stelt een OVR aan voor een periode van drie jaar. Meerdere geïnterviewden geven aan dat deze periode te kort is voor effectieve inbedding in de veiligheidsregio. Na een periode van kennismaken en inwerken blijft relatief weinig tijd over om de rol van OVR volledig tot zijn recht te laten komen. In enkele veiligheidsregio's vervangen de reservisten deels de niet-beschikbare OVR en compenseren zij deels het verlies van kennis bij overplaatsing van de OVR.

Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van regionale verschillen in werklust en in betrokkenheid van de reservisten bij dagelijkse ondersteuning van de OVR. Daarnaast is geconstateerd dat in de zuidelijke veiligheidsregio's reservisten volwaardige partners zijn voor de veiligheidsregio en de OVR volledig kunnen vervangen, terwijl enkele andere veiligheidsregio's de reservisten minder betrekken. Daar staat tegenover dat wederzijdse vervanging of ondersteuning van beroeps-OVR's, zoals dit in de noordelijke en westelijke veiligheidsregio's plaatsvindt, ook kan volstaan bij waarneming van een tijdelijk niet-beschikbare OVR. Inmiddels is voorzien in de vervanging van de RMC bij een langdurige of een gelijktijdige inzet. Zo nodig kan de Officier Beleidsteam (OBT) de RMC vervangen.

Contactmomenten

De OVR's beschikken over een (vaste) kantoorplek binnen de veiligheidsregio. In vrijwel alle veiligheidsregio's zijn de OVR's twee of meer dagen per week aanwezig. Naast structureel overleg tussen OVR en de vaste contactpersoon in de veiligheidsregio, vinden ook veel incidentele en informele contactmomenten plaats. De OVR heeft naast de vaste contactpersoon ook veelvuldig contact met andere medewerkers van de veiligheidsregio, politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en soms de gemeente. Dit zijn veelal contacten in het kader van de werkzaamheden die de OVR uitvoert. De veiligheidsregio heeft ook regelmatig contact met de RMC of andere defensieonderdelen in het verzorgings-

gebied van de veiligheidsregio. Iedereen geeft aan elkaar te kunnen vinden wanneer dat nodig is. Er zijn regionale verschillen in de frequentie en aard van de contactmomenten⁵. De verschillen hebben onder andere te maken met de positie van Defensie in de regionale crisisorganisatie en de mate waarin een veiligheidsregio zelfstandig in staat is het incident te bestrijden.

Deelconclusies

In alle veiligheidsregio's is een OVR beschikbaar met ondersteuning van reservisten. De functionarissen van Defensie en de veiligheidsregio's kennen elkaar en weten elkaar te vinden. Alle veiligheidsregio's hebben een werkplek beschikbaar gesteld voor de OVR. De OVR en de contactpersoon van de veiligheidsregio hebben zowel formele als informele contactmomenten. De frequentie en de aard van de interactie verschilt per veiligheidsregio.

Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat een termijn van drie jaar als te kort wordt ervaren om effectief invulling te kunnen geven aan de functie van OVR.

3.1.2 Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie

Inleiding

De catalogus Civiel-Militaire Samenwerking (2007), die als bijlage onderdeel is van de Bestuursafspraken ICMS, geeft inzicht in de personele, materiële en logistieke ondersteuning die Defensie ter beschikking kan stellen in het kader van militaire bijstand en steunverlening.

Bij de tussenmeting in 2009 is vastgesteld dat dankzij de catalogus civiel-militaire samenwerking de veiligheidsregio's en de RMC's goed bekend zijn met de inzetmogelijkheden van Defensie. Het was echter onduidelijk wie de verantwoordelijkheid had voor het beheer van de catalogus met risico's voor de actualiteit tot gevolg. Daarnaast zijn de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie beperkt inzichtelijk gemaakt. Defensie is geadviseerd het beheer van de catalogus civiel-militaire samenwerking helder te beleggen en te zorgen voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken.

Voor de eindmeting zijn de veiligheidsregio's, de OVR's en de RMC's opnieuw gevraagd naar hun bekendheid met de bestuursafspraken ICMS, de mogelijkheden van Defensie en de decentrale afspraken. Ook is onderzocht of de OVR als liaison optreedt voor de capaciteiten zoals genoemd in de bestuursafspraken ICMS.

Bevindingen

Bekendheid met afspraken en mogelijkheden van Defensie

De OVR's en veiligheidsregio's weten wat ze van elkaar kunnen en mogen verwachten, ook al is de catalogus verouderd en op onderdelen achterhaald (veranderde wetgeving en ontbreken van nieuwe defensiecapaci-

⁵ Zie ook paragraaf 3.2.1 onder 'Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen'.

teiten). Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van intensieve contacten tussen de veiligheidsregio's en de OVR's. Voorbeelden hiervan zijn de deelname aan voorlichtingssessies, themadagen en de aanwezigheid van Defensie tijdens oefeningen. Zowel de veiligheidsregio's en de OVR's hebben dit als positief ervaren. Het beheer van de catalogus is bij Defensie belegd. Gedurende het onderzoek hebben veiligheidsregio's en OVR's aangegeven dat de huidige catalogus niet meer representatief is. Zowel de actualiteit van de beschikbare defensiecapaciteiten als de verschijningsvorm (gedrukt of digitaal) kan verbeterd worden. Defensie stelt op dit moment (2013) een nieuwe catalogus op, waarbij is voorgenomen inzage te geven in zowel middelen als effecten. Dit sluit aan bij de aanvraagprocedure, waarbij de veiligheidsregio om militaire bijstand en steunverlening vraagt en Defensie dit vertaalt naar middelen. De mogelijkheden van samenwerking tussen de veiligheidsregio en Defensie gaan verder dan alleen de effecten en capaciteiten die in de catalogus staan. Veelvuldig is de expertise van Defensie op het gebied van oefenen genoemd⁶.

Binnen Defensie tracht de Directie Operaties (DOPS) op centraal niveau inzicht te krijgen in de decentrale afspraken. Een groot aantal veiligheidsregio's heeft geen decentrale afspraken. Voor betrokken partijen die wel decentrale afspraken hebben gemaakt (bijvoorbeeld de steunverlening van defensiebrandweer aan de lokale brandweer uit goed nabuurschap), is het soms onduidelijk waar deze zijn vastgelegd. Begin 2013 is het Landelijk Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio's, Politie en Defensie opgesteld. In dit convenant kunnen veiligheidsregio's specifieke afspraken opnemen, waaronder de decentrale inzetafspraken met Defensie.

Rol van de OVR

Alle OVR's geven aan dat zij de veiligheidsregio adviseren over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. Zij treden op als liaison voor de capaciteiten genoemd, zoals is toegezegd in de Bestuursafspraken ICMS. Alle OVR's hebben aangegeven in staat te zijn de aanvraag van de veiligheidsregio te vertalen naar benodigde capaciteit. Een voorbeeld hiervan is na het treinongeval bij Barendrecht in 2009 resulteerde de behoefte aan horizontale trekkracht in de inzet van twee bergingstanks. Ook hebben de OVR's door hun militaire achtergrond parate kennis van de nieuwere defensiecapaciteit (zoals Combat Trackers voor spoorzoeken of Advanced Search Teams voor het opsporen van verborgen ruimtes). Hiermee compenseren de OVR's de tekortkomingen van de verouderde catalogus.

Deelconclusies

De OVR's en de veiligheidsregio's zijn bekend met de (on)mogelijkheden van Defensie. De huidige catalogus is weliswaar verouderd, maar de OVR's hebben aangegeven in staat te zijn om de aanvraag van de veiligheidsregio om militaire bijstand en steunverlening te vertalen naar militaire middelen. Op centraal niveau is geen totaaloverzicht van afspraken die op decentraal niveau zijn gemaakt. In februari 2013 heeft het Veiligheidsberaad een landelijk modelconvenant vastgesteld voor samenwerkingsafspraken tussen veiligheidsregio's, politie en Defensie. De komst van dit modelconvenant is een goed moment om specifieke afspraken inzichtelijk te maken en duidelijk vast te leggen.

⁶ Zie ook paragraaf 3.5 onder 'Gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen'.

3.2 Voorbereiding binnen de veiligheidsregio

3.2.1 Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen

Inleiding

De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de hulpverlening tijdens rampen en crises. In de voorbereiding daarop stellen de veiligheidsregio's plannen op. In deze plannen staan de samenwerking tussen crisispartners, waaronder Defensie, en hun taak- en procesverantwoordelijkheden beschreven.

In de tussenmeting is geconstateerd dat de veiligheidsregio's Defensie in toenemende mate betreft bij het opstellen van plannen en draaiboeken. Tegelijk heeft Defensie nog onvoldoende plaats gekregen in deze plannen.

Bij de eindmeting is de mate van betrokkenheid van Defensie in de planvorming van de veiligheidsregio's en de gemaakte afspraken over alarmering en de opkomst van defensiefunctionarissen onderzocht.

Bevindingen

Betrokkenheid OVR in planvorming

Alle veiligheidsregio's betrekken Defensie bij het opstellen en actualiseren van de regionale plannen. De mate waarin dit gebeurt, is verschillend. Zo is de OVR in enkele veiligheidsregio's als vertegenwoordiger van Defensie permanent lid van de werkgroep planvorming, terwijl bij andere veiligheidsregio's dit op uitnodiging geschiedt.

Alle veiligheidsregio's kennen regionale werkgroepen waarin zij plannen en procedures ontwikkelen. In de veiligheidsregio's waar de OVR permanent lid is van de werkgroep, is de inbreng van Defensie geborgd. Andere veiligheidsregio's nodigen de OVR incidenteel uit indien de kennis en expertise van Defensie door de veiligheidsregio noodzakelijk wordt geacht. In verschillende interviews is aangegeven dat als de OVR geen permanent lid is van de werkgroep planvorming, waardoor het risico bestaat dat een veiligheidsregio de kennis en expertise van Defensie hierdoor onvoldoende benut.

Niet alle veiligheidsregio's die daadwerkelijk samenwerken met Defensie, leggen de betrokkenheid van Defensie expliciet vast in een document. De meeste veiligheidsregio's waar de betrokkenheid van de OVR bij de planvorming beperkt is, hebben de afstemming over de bijdrage van Defensie aan de planvorming overigens wel benoemd als ontwikkelpunt.

Inbreng Defensie

Inhoudelijk draagt de OVR vooral bij aan de planvorming door specifieke militaire kennis in te brengen. In een aantal gevallen betreft de OVR hier ook specifieke eenheden van Defensie bij, zoals een verbindingsbataljon bij een onderwerp als de uitval van communicatiemiddelen of de Genie bij planvorming met betrekking tot hoogwater.

De veiligheidsregio's waar de OVR permanent bij de planvorming is betrokken noemen voorts de denkkracht van de OVR. Door zijn ervaring met scenario's en continuïteitsmanagement levert hij een waardevolle bijdrage aan de planvorming.

Vermelding inzet Defensie in plannen en procedures

Alle veiligheidsregio's hebben in algemene bewoording de bijstandsverlening door Defensie opgenomen in de regionale risicoprofielen, beleidsplannen en regionale crisisplannen⁷. Daarbij verwijzen de veiligheidsregio's in deze plannen veelal naar de ICMS-bestuursafspraken (2006) en de Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking (2007). Daarnaast is in sommige veiligheidsregio's specifieke militaire bijstand en steunverlening opgenomen in operationele plannen.

Alarmeringsprocedure

In alle veiligheidsregio's zijn afspraken gemaakt over de alarmering van sleutelfunctionarissen van Defensie voor de vertegenwoordiging in het Commando Plaats Incident (CoPI), Regionaal Operationeel Team (ROT), GBT en RBT. Hoewel de invulling van deze afspraken per veiligheidsregio verschilt, alarmeren alle veiligheidsregio's de OVR als eerst.

Standaard vindt alarmering van de OVR's plaats bij een GRIP-2 incident, hoewel enkele veiligheidsregio's de OVR al bij GRIP-1 informeren. In sommige veiligheidsregio's betekent dit dat de OVR direct opkomt in het ROT. In andere veiligheidsregio's maakt de OVR de afweging of de aanwezigheid van Defensie meerwaarde heeft. Na overleg met de operationeel leider (OL) en de defensieorganisatie kan de functionaris in het crisisteam aanschuiven. In drie veiligheidsregio's is opkomst van een defensiefunctaris alleen mogelijk na instemming van de OL.

De beschikbaarheid van de OVR verloopt via piketregelingen. Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van twee soorten piketregelingen. In zes veiligheidsregio's draaien de OVR's en de reservisten piket binnen de eigen veiligheidsregio met een opkomsttijd van één uur. In de negentien overige veiligheidsregio's draaien de beroeps-OVR's piket binnen de brigade, waarbij één OVR als Officier van Dienst (OvD) meerdere veiligheidsregio's waarneemt. In deze regeling geldt een opkomsttijd van twee uur.

Deelconclusies

Alle veiligheidsregio's betrekken Defensie bij de planvorming. De mate van betrokkenheid verschilt per veiligheidsregio. De veiligheidsregio's kennen hiermee Defensie als crisispartner een plaats toe in de voorbereiding op rampen en crises.

In alle veiligheidsregio's zijn afspraken gemaakt over de alarmering van de OVR. Met twee soorten piketregelingen heeft Defensie een 24/7 bereikbaarheid van de OVR gegarandeerd.

⁷ In het Referentiekader Regionaal Crisisplan is de rol van de OVR en de inzet van capaciteiten door Defensie opgenomen.

3.2.2 Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd

Inleiding

Om het aanvragen van defensiebijstand zo effectief mogelijk te laten verlopen, moet in de voorbereiding binnen de veiligheidsregio en Defensie een aantal zaken zijn geregeld en afgestemd. Zo is het van belang dat zowel de veiligheidsregio's als de OVR's op de hoogte zijn van de juiste aanvraagprocedure, waarbij tevens de burgemeester dient te worden geïnformeerd. Verder is het van belang dat de OVR gedurende het aanvraagproces een terugkoppeling krijgt van de status van de aanvraag en de gereedstelling van de middelen.

Bij de tussenmeting in 2009 bleek dat de aanvraagprocedures en benodigde informatie voor de aanvraag voldoende bekend waren en op elkaar waren afgestemd.

Ten behoeve van de eindmeting is de bekendheid met de aanvraagprocedures, het proactief gereedstellen van defensiecapaciteit en de terugkoppeling van de bijstandsaanvraag en gereedstelling onderzocht.

Bevindingen

Bekendheid met aanvraagprocedures

Alle veiligheidsregio's en OVR's weten welke formele aanvraagprocedures zij moeten volgen om de juiste aanvraaglijn te doorlopen. Een aantal veiligheidsregio's en OVR's heeft aangegeven dat vaak spoed is geboden bij de aanvraag van defensiemiddelen. Wanneer de veiligheidsregio Defensie niet vroegtijdig betreft, bestaat het risico dat geschikte defensiecapaciteit buiten beschouwing wordt gelaten of ongewenste vertraging optreedt bij het bereiken van het gewenste effect.

Aanvraagprocedure

Ten behoeve van de aanvraag maakt elke veiligheidsregio en OVR gebruik van de formulieren, zoals die op de website van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) staan. Daar zijn ook de aanvraagprocedures te vinden.

Alle veiligheidsregio's en OVR's geven aan dat door de modelformulieren voldoende is geborgd, dat de informatie in een formele aanvraag voor militaire bijstand en steunverlening correct is.

Bij vrijwel alle veiligheidsregio's is bepaald op welk moment zij de burgemeester moeten informeren bij een aanvraag voor militaire bijstand en steunverlening. Inhoudelijk zit wel verschil in de uitvoering van deze procedure. Zo geven veiligheidsregio's aan dat de gemeentelijke kolom in de hele crisisorganisatie is vertegenwoordigd en dat bij hen ook de taak ligt om de burgemeester te informeren. Andere veiligheidsregio's geven aan dat de burgemeester zelf zijn of haar handtekening zet onder het aanvraagformulier en dat deze dan ook direct is geïnformeerd.

Een aantal veiligheidsregio's en OVR's heeft gedurende het onderzoek zorgen geuit over het lage tempo bij de goedkeuring van de aanvraag, waardoor onzekerheid kan ontstaan over de afhandeling van de aanvraag

en de tijdigheid van formele goedkeuring. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat ook gevallen bekend zijn waarbij de aanvraaglijn wel snel is verlopen.

Proactief gereedstellen

Door de aard van het incident kan snelheid gewenst zijn. Uit het onderzoek blijkt dat, in geval van een daadwerkelijke militaire bijstand en steunverlening, alle OVR's de responstijd proberen te verkleinen door het volgen van de militaire weg.

Nadat de aanvraag voor militaire bijstand is ingediend, neemt de OVR zo nodig contact op met het Hoofd Nationale Operaties (H-NATOPS) en worden defensiecapaciteiten gereed gesteld. Een daadwerkelijke inzet volgt pas na de afhandeling van de formele aanvraag en toestemming van de DOPS.

Terugkoppeling van de bijstands aanvraag en gereedstelling

Ruim tweederde van de OVR's geeft aan dat de terugkoppeling vanuit Defensie over de status van de bijstands aanvraag en de gereedstelling naar de OVR is geborgd. De terugkoppeling is gewenst, omdat de OVR – vooruitlopend op de formele goedkeuring – de voorbereiding en gereedstelling van de in te zetten eenheden in gang zet. In gevallen waarbij de terugkoppeling te wensen overlaat, neemt de OVR zelf contact op met de betrokken defensieonderdelen.

Deelconclusies

De aanvraagprocedures en het bijhorende aanvraagformulier zijn voldoende bekend bij de OVR en de veiligheidsregio. Wel neemt de formele aanvraag van defensiemiddelen tijd in beslag, terwijl vaak spoed geboden is. Dit benadrukt het belang om Defensie vroegtijdig te betrekken bij een incident, zodat Defensie de veiligheidsregio snel en gericht kan adviseren en de eventuele aanvraag in gang kan zetten.

Aanbevelingen

Aan de besturen van de veiligheidsregio's

- Betrek Defensie tijdig bij een grootschalig incident, zodat zij in een vroeg stadium kan meedenken en eventueel proactief materieel gereed kan stellen om de responstijd te verkleinen.

3.3 Voorbereiding binnen Defensie

3.3.1 Beschikbaarheid van middelen

Inleiding

Defensie dient zorg te dragen dat de middelen die in het kader van ICMS zijn toegezegd te allen tijde ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Mede in verband met de oefencyclus van Defensie en eventuele operatiën moet Defensie hiertoe capaciteit inplannen. Voorts is het voor de veiligheidsregio essentieel dat de

defensiemiddelen (snel) beschikbaar zijn en realisatie plaatsvindt van de gewenste effecten.

Bij de tussenmeting in 2009 is vastgesteld dat Defensie de beschikbaarheid van militaire middelen heeft geborgd. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat dit ook in 2012 in orde zal zijn, mits Defensie hier aandacht aan blijft schenken.

In de eindmeting is de beschikbaarheid van de gegarandeerde ICMS capaciteiten alsmede de geschiktheid van deze capaciteiten onderzocht.

Bevindingen

Gegarandeerde ICMS capaciteiten

De ICMS-catalogus bevat gegarandeerde capaciteiten en capaciteiten waarover aanvullende afspraken zijn gemaakt met een nationaal karakter. De gegarandeerde beschikbaarheid betekent echter niet dat iedere veiligheidsregio op elk moment over de genoemde capaciteit kan beschikken. Defensiecapaciteit is gelimiteerd, hetgeen betekent dat deze aantallen niet leverbaar zijn als andere veiligheidsregio's ook eenzelfde aanvraag doen. Bij concurrerende vraag naar militaire bijstand en steunverlening, besluit de minister van VenJ welke aanvraag voorrang krijgt.

Naast de gegarandeerde capaciteiten uit de catalogus, zijn veel extra capaciteiten beschikbaar voor zover die niet voor operaties in het buitenland zijn ingezet. Voorbeelden hiervan zijn bergingstanks zoals bij het treinongeval te Barendrecht of crashtenders zoals bij de brand van Chemie-Pack te Moerdijk. In de plannen van Defensie is opgenomen dat zij alle militaire capaciteiten kunnen inzetten, inclusief de aanwezige niet-gegarandeerde defensiecapaciteiten. Het verlenen van militaire bijstand en steun krijgt prioriteit boven de reguliere activiteiten van de in te zetten eenheid.

Geschiktheid en beschikbaarheid van militaire middelen

Naast de beschikbaarheid van middelen, is van belang welk effect het civiele gezag met de inzet van Defensie beoogt. Uit het onderzoek blijkt dat de OVR, net als in 2009 is geconcludeerd, de civiele hulpvraag kan vertalen naar de juiste defensiecapaciteiten. De vertaling van gewenste effecten naar in te zetten defensiemiddelen vindt plaats op basis van de kennis, de ervaring en het improvisatievermogen van betrokken defensiefunctionarissen. Daartoe overlegt de OVR met zijn H-NATOPS, die op zijn beurt met de staf van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) of een ander in te zetten operationeel commando (OPCO) overlegt over de geschiktheid en beschikbaarheid van middelen.

Deelconclusies

De defensiemiddelen die in het kader van ICMS zijn toegezegd, zijn beschikbaar. Defensie heeft in de operatieplannen geborgd dat zij de militaire middelen kan leveren op verzoek van de civiele instanties.

3.3.2 (Geborgde) processen t.b.v. een adequate respons

Inleiding

Binnen Defensie moet sprake zijn van een duidelijke procesgang, die het leveren van de gevraagde militaire bijstand mogelijk maakt.

Uit de tussenmeting bleek dat de interne processen van Defensie voldoende zijn vastgelegd. Hierbij is gekeken naar de afhandeling van een formele aanvraag, het vastleggen van de militaire weg en de bereikbaarheidsregelingen.

Bij de eindmeting zijn de borging van de aanvraaglijn en de bereikbaarheidsregelingen onderzocht.

Bevindingen

Planvorming en aanvraaglijnen

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 het onderzoek blijkt dat deze werkwijze bij defensiefunctionarissen en binnen de veiligheidsregio bekend is.

Bereikbaarheid van defensiefunctionarissen

De RMC's en de OPCO's hebben regelingen voor de bereikbaarheid. Bij de RMC's is georganiseerd dat een OVR telefonisch contact onderhoudt met het operatiecentrum RMC. De opzet en de werkwijze van de operatiecentrum RMC zijn vastgelegd. Daarnaast is het CLAS voor het RMC telefonisch bereikbaar via piketdiensten. Ook alle eenheden binnen het CLAS en medewerkers van de Directie Juridische Zaken (DJZ) hebben een piketregeling. Voor het Defensie Operatie Centrum (DOC) en de OPCO's is de bereikbaarheid geborgd via hun operatiecentrum.

Deelconclusies

Defensie heeft de processen voor verzoeken om militaire bijstand en steunverlening beschreven. Deze processen zijn ook bekend bij de functionarissen die hier in de praktijk invulling aan moeten geven.

3.4 Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context

3.4.1 Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding

Inleiding

Militaire bijstand en steunverlening vindt plaats op basis van de Politiewet (2012), de Wet veiligheidsregio's (Wvr) of de regeling Militaire Steunverlening in het openbaar belang (2004). De inzet van defensiecapaciteiten vindt daardoor plaats onder het gezag van civiele autoriteiten. Over de operationele aansturing moeten duidelijke afspraken zijn gemaakt.

In de tussenmeting is geconcludeerd dat invulling is gegeven aan operationele aansturing onder eenhoofdige leiding. Met het inrichten van het ROT, het GBT en het RBT nemen defensiefunctionarissen in deze crisisteams een voldoende duidelijke plaats in.

Bij de eindmeting is onderzocht op welke wijze Defensie is opgenomen in de multidisciplinaire hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals genoemd in de Wvr: het CoPI, het ROT, het GBT en het RBT.

Bevindingen

Overdracht defensiecapaciteit aan civiele gezag

Tijdens een inzet vallen de militaire middelen onder het civiele gezag. Binnen Defensie is een Commandant Militaire Middelen (CMM) aangewezen. De CMM verzorgt de bevelsuitgifte en draagt vervolgens de aansturing van militaire middelen over aan het civiele gezag. Verder bewaakt de CMM dat de militaire inzet binnen de kaders van de aanvraag plaatsvindt (de rode kaart-houder).

CoPI

Bij de inzet van militaire eenheden kan Defensie deelnemen aan het CoPI. De brigades wijzen een liaison-officier (LSO) aan die de schakel vormt tussen het CoPI en de ingezette eenheid. Wanneer in het CoPI operationele materiedeskundigheid nodig is, kan de commandant van de ingezette eenheid plaatsnemen in plaats van de LSO.

ROT

Alle veiligheidsregio's informeren of alarmeren de OVR⁸ bij GRIP-2⁹. Daadwerkelijke opkomst is veelal afhankelijk van de aard van het incident. In het geval dat de OVR daadwerkelijk wordt ingezet in het ROT beschikt hij over een werkplek en heeft mogelijkheid om in te loggen in het netcentrisch informatiesysteem. Zoals ook in de tussenmeting is geconstateerd, blijkt dat deze werkplek niet altijd uitsluitend voor de OVR beschikbaar is. Er is dan sprake van een algemene werkplek voor externe partners.

⁸ De piket-Officier van Dienst kan de OVR van de veiligheidsregio ook waarnemen; dit kan een beroeps-OVR uit een andere veiligheidsregio zijn of een aan de veiligheidsregio toegedeelde reservist.

⁹ Zie ook paragraaf 3.2.1 onder 'Alarmeringsprocedure'.

GBT en RBT

Drie veiligheidsregio's hebben aangegeven dat sleutelfunctionarissen van Defensie een structurele plaats toebedeeld hebben gekregen binnen het GBT of het RBT. In de overige 22 veiligheidsregio's is de vertegenwoordiging van Defensie in het beleidsteam afhankelijk van het incident en ter beoordeling van de voorzitter van het beleidsteam.

Deelconclusies

Defensie heeft in alle veiligheidsregio's een positie binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zij het dat de veiligheidsregio's dit verschillend invullen. Ondanks dat de veiligheidsregio's Defensie in de plannen als structurele partner in de crisisbeheersing beschouwen, kiezen 22 veiligheidsregio's ervoor om Defensie in de uitvoering alleen bij oefeningen en incidenten te betrekken als het scenario hiertoe aanleiding geeft.



3.4.2 Interoperabiliteit van communicatiemiddelen

Inleiding

Een belangrijk aspect van de samenwerking tussen de civiele en militaire functionarissen is de interoperabiliteit van communicatiemiddelen. Zo dient de OVR tijdens een inzet, waarbij militaire kennis en capaciteit gewenst zijn, te beschikken over een informatiepositie op basis waarvan Defensie haar totaalbeeld vormt en de organisatie daarop afstemt.

In de tussenmeting in 2009 is geconcludeerd dat de communicatiemiddelen nog niet volledig interoperabel waren. Daarnaast was de toegang tot de computernetwerken van de veiligheidsregio voor de OVR nog niet in alle veiligheidsregio's gerealiseerd. In 2009 is de aanbeveling gedaan om communicatiemiddelen uit te rollen en gebruiksklaar te maken. Daarnaast zijn de aanbevelingen gedaan om de communicatiemiddelen van Defensie op te nemen in de operationele processen van de meldkamer en het regionale computernetwerk van de veiligheidsregio beschikbaar te stellen aan de OVR.

Voor deze eindmeting is onderzocht of aan de randvoorwaarden is voldaan, zodat de C2000- en P2000-middelen van Defensie zijn afgestemd met de civiele hulpverleningsdiensten. Daarnaast is onderzocht of de OVR, middels het computernetwerk van de veiligheidsregio en de toegang tot het netcentrisch informatiesysteem, kan beschikken over informatie die beschikbaar is via het civiele netwerk.

Bevindingen

C2000 en P2000

Voor de alarmering heeft de OVR of piket-OvD de beschikking over een P2000-pager. C2000-portofoons zijn in de drie brigades beschikbaar gesteld voor de defensiefunctarissen.

In het overgrote deel van de veiligheidsregio's is ook nu nog onduidelijk of de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) de militaire C2000-portofoons herkent en aan civiele gespreksgroepen kan koppelen. In een beperkt aantal veiligheidsregio's is dit bij de meldkamer getest.

Een aantal veiligheidsregio's en OVR's geven aan geen meerwaarde te zien in het gebruik van de C2000-portofoons door defensie-eenheden. Defensie-eenheden in het veld maken gebruik van de organieke communicatiemiddelen. De LSO, die in het CoPI een koppel functie tussen civiele diensten en defensie-eenheden vervult, krijgt veelal een civiele C2000-portofoon uitgereikt, waarmee hij op de relevante civiele gespreksgroepen kan communiceren.

Toegang computernetwerk veiligheidsregio

Alle OVR's hebben voor de dagelijkse werkzaamheden toegang tot het computernetwerk van de veiligheidsregio, waarvoor zij werkzaam zijn.

Toegang tot het netcentrisch informatiesysteem

In alle veiligheidsregio's heeft de OVR toegang tot het in de regio gebruikte netcentrisch informatiesysteem¹⁰. De autorisaties van de accounts van de OVR's in het netcentrisch informatiesysteem verschillen wel. Zo hebben sommige OVR's alleen leesrechten, terwijl anderen zowel lees- als schrijfrechten hebben. Ook de toegang tot de systemen van andere veiligheidsregio's is verschillend ingevuld. Meerdere OVR's hebben geen toegang tot het netcentrisch informatiesysteem van (andere) veiligheidsregio's, waarvoor zij vanuit hun piketdienst wel inzetbaar zijn.

In de veiligheidsregio's die LCMS hanteren als netcentrisch informatiesysteem, heeft Defensie geen apart tabblad tot haar beschikking. Informatie wordt onder het tabblad van een vaste discipline of op een gedeeld tabblad voor derden weggezet. Een aantal veiligheidsregio's heeft gedurende dit onderzoek de wens geuit om voor Defensie een apart tabblad aan te maken. In twee veiligheidsregio's draait inmiddels een pilot, waarbij Defensie een apart tabblad toegekend heeft gekregen.

Deelconclusies

In alle drie de brigades zijn de C2000 en P2000 middelen uitgerold en beschikbaar gesteld. Elke OVR heeft de beschikking over een eigen P2000-pager. Bij een overgrote meerderheid van de veiligheidsregio's is nog onduidelijk of de GMK de militaire portofoons herkent en kan koppelen aan de civiele gespreksgroepen.

In alle veiligheidsregio's heeft de OVR toegang tot het in gebruik zijnde netcentrisch informatiesysteem, al verschilt het autorisatieniveau voor de OVR per veiligheidsregio. Het informatiesysteem zelf is nog volop in ontwikkeling, in twee veiligheidsregio's vindt een pilot plaats.

Aanbevelingen

Aan de besturen van de veiligheidsregio's

- Draag zorg voor de herkenbaarheid van de militaire communicatiemiddelen op de GMK's, zodat de GMK's een koppeling kunnen aanbrengen met de civiele gespreksgroepen.
- Zorg dat de OVR toegang heeft tot het netcentrisch informatiesysteem van de veiligheidsregio's waarvoor hij piket draait, zodat inzet van de OVR snel kan plaatsvinden.
- Inventariseer naar aanleiding van de gehouden pilots of op regionaal niveau behoefte bestaat aan een Defensie-specifieke plaats in het netcentrisch informatiesysteem.

¹⁰ In de meeste veiligheidsregio's betreft dit het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS).

3.4.3 Meevoeren en gebruik van militaire wapens

Inleiding

Het meevoeren en het gebruik van militaire wapens dient bij een daadwerkelijke inzet van militairen juridisch in orde te zijn.

Bij de tussenmeting in 2009 is vastgesteld dat bij de OVR's voldoende kennis aanwezig is over de juridische aspecten bij het meevoeren van wapens. De kennis bij de veiligheidsregio's bleef achter, maar naar verwachting zou dat geen problemen geven zolang het kennisniveau van de OVR op peil blijft.

Bij de eindmeting is onderzocht of het meevoeren en gebruik van militaire wapens juridisch geborgd is.

Bevindingen

Inmiddels is de Wet Wapens en Munitie (WWM) en Ambtsinstructie aangepast, waardoor het verbod op vervoer en voorhanden hebben van automatische wapens niet meer van toepassing is op Defensie. De Officier van Justitie dient echter nog steeds toestemming te verlenen voor het meevoeren van automatische wapens, wanneer Defensie bijstand verleent op grond van de Politiewet 2012. De aanvrager van de bijstand verzoekt ook de Officier van Justitie om toestemming.

In de praktijk komt het meevoeren van wapens in de meeste veiligheidsregio's niet of nauwelijks voor. Op grond van de ingevulde vragenlijsten en de verdiepende interviews is gebleken dat de parate kennis over meer concrete juridische vragen beperkt is, met name wanneer het gaat over het gebruik van wapens. De OVR's zien dat niet als een bezwaar, omdat dit in de aanvraag voor defensiecapaciteiten is geborgd. Defensie stemt de formele aanvraaglijn voor een bewapende inzet altijd af met DJZ die de juridische grondslag en de bevoegdheden beziet.

Deelconclusies

De OVR beschikt over beperkte kennis van de juridische aspecten rond het vervoer en gebruik van militaire wapens. In de formele aanvraaglijn voor de inzet van defensiecapaciteiten is afstemming met Juridische Zaken van Defensie echter voldoende geborgd.

3.5 Opleiden en oefenen

3.5.1 Gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen

Inleiding

Een effectieve civiel-militaire inzet bij de bestrijding van rampen en crisis stelt eisen aan de voorbereiding daarop. Hierop hebben de betrokken partijen afgesproken de samenwerking op het gebied van gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen te intensiveren.

In de tussenmeting in 2009 is een sterke toename van de deelname van Defensie aan oefeningen geconstateerd. Daarnaast is geconstateerd dat niet in alle veiligheidsregio's Defensie is opgenomen in de planvorming omtrent opleiden en oefenen. Daarbij is de aanbeveling gedaan om meer aansluiting te zoeken in de oefenkalenders van Defensie en de veiligheidsregio's.

Bij de eindmeting is onderzocht in hoeverre Defensie betrokken is bij de planvorming voor het opleiden en oefenen. Ook is gekeken naar de uitvoering van de gezamenlijke opleidingen en het gemeenschappelijk oefenen.

Bevindingen

Opleiden

De OVR's zijn steeds meer betrokken bij het opstellen van de planvorming rondom het opleiden, maar dit geldt nog niet voor alle veiligheidsregio's. In sommige veiligheidsregio's is in het opleidingsplan opgenomen dat het opleiden van de OVR en reservisten een verantwoordelijkheid van Defensie is. Dat sluit aan bij de tendens dat het opleiden van functionarissen tot een basisniveau de verantwoordelijkheid is van de eigen diensten.

Alleen de basis cursus crisisbeheersing en rampbestrijding is een multidisciplinaire opleiding. De meeste OVR's en reservisten hebben deze basis cursus gevolgd. De OVR haalt de kennis en lessen, door het beperkte aanbod van multidisciplinaire opleidingen, vooral uit de multidisciplinaire oefeningen die de veiligheidsregio organiseert en waar Defensie als ondersteunend partner in participeert.

Enkele respondenten geven aan dat het toebedelen van een OVR of reservist aan een veiligheidsregio niet wil zeggen dat deze direct inzetbaar is. Een inwerkperiode is noodzakelijk om de betreffende functionaris op de hoogte te brengen van de werkwijzen van de civiele organisatie. Ten tijde van de eindmeting is een pilot gedraaid van een specifieke OVR-opleiding. Zowel de veiligheidsregio's als de OVR's geven aan dat de basis cursus crisisbeheersing en rampenbestrijding ten minste onderdeel moet zijn van deze opleiding om de eerste kennismaking met civiele partners op te doen.

Oefenen

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat Defensie met regelmaat betrokken is bij oefeningen, waarbij de OVR of reservist aansluit. Het betreft hier veelal table tops, CoPI en ROT oefeningen. Oefeningen waarbij veldeenheden van Defensie aansluiten vinden nog niet structureel plaats.

In de meeste veiligheidsregio's is de OVR betrokken bij het opstellen van de oefenscenario's en de draai-boeken van oefeningen waarin Defensie participeert. Daar waar de OVR standaard lid is van de werkgroep Multidisciplinair Opleiden Trainen en Oefenen (MOTO), heeft deze een volwaardige rol bij het opstellen van de oefenplanvorming. Enkele veiligheidsregio's zien graag dat Defensie, vanwege de expertise van multidisciplinaire oefeningen, een grotere rol in de oefenvoorbereiding krijgt, specifiek bij het schrijven van scenario's en organiseren van systeem oefeningen.

Bij enkele veiligheidsregio's is Defensie niet permanent lid van de werkgroep MOTO, maar sluit aan als de veiligheidsregio dit nodig acht. Enkele veiligheidsregio's geven daarnaast aan dat Defensie één van de vele vitale partners is waarmee zij oefeningen organiseren, waardoor de beschikbare tijd voor oefenen met Defensie beperkt is.

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat niet in alle veiligheidsregio's sprake is van afstemming tussen de oefenkalenders van Defensie en de veiligheidsregio's. In tien veiligheidsregio's vindt deze afstemming niet plaats. Zowel de OVR's als de veiligheidsregio's geven aan dat ze de afstemming wel beogen, maar dit niet altijd haalbaar is. Het detailniveau van de oefenkalenders komt niet met elkaar overeen. Daarnaast is sprake van een verschil in tijdsfasering en planning.

Veelvuldig is de OVR ingezet als waarnemer bij oefeningen. In zeventien veiligheidsregio's is dit het geval. In de meeste gevallen is Defensie betrokken bij oefeningen op het ROT niveau en in sommige gevallen bij CoPI en BT oefeningen. De RMC sluit bij GBT of RBT oefeningen aan wanneer het oefenscenario zich leent voor bijstand en steunverlening door Defensie.

In meerdere gesprekken is de oefening 'Wake Up'¹¹ van Defensie genoemd. Daarnaast is gemeld dat eind 2013 en in 2014 grote oefeningen gepland staan met Defensie.

Drieëntwintig veiligheidsregio's geven aan dat de reservisten betrokken zijn bij oefeningen. Bij twee veiligheidsregio's vindt dit niet plaats. Dit komt door onder andere gebrek aan oefeningen waar het scenario ruimte biedt voor deelname van Defensie.

Deelconclusies

Ten opzichte van de tussenmeting is vooruitgang geboekt in de mate waarin Defensie betrokken is bij het gezamenlijk opleiden en gemeenschappelijk oefenen. Er is sprake van actievere betrokkenheid van Defensie bij de planvorming. In meerdere veiligheidsregio's is Defensie permanent lid van de werkgroep MOTO en participeert mee in de voorbereiding en uitvoering van opleidingen en oefeningen.

¹¹ Een oefening waarbij Defensie, samen met civiele hulpverleningsdiensten, het gezamenlijke optreden bij crises en rampen in Nederland beoefent.

Defensie en de veiligheidsregio's zoeken afstemming tussen elkaars oefenkalenders, maar verschil in tijdsfasering en planning maakt dat dit niet altijd mogelijk is. Respondenten hebben aangegeven dat niet alle reservisten aan de oefeningen kunnen deelnemen. Om een goede voorbereiding te bewerkstelligen is het noodzakelijk dat de reservisten actief betrokken zijn bij oefeningen.

3.6 Lerend vermogen

3.6.1 Evalueren en verbeteren

Inleiding

Om lessen te trekken uit militaire inzetten (bij zowel incidenten als oefeningen) en de bestaande situatie te verbeteren, is het van belang de samenwerking te evalueren. Een belangrijk aspect van evalueren is het benoemen van verbeterpunten en daaraan gekoppeld het treffen van maatregelen om de verbeteringen daadwerkelijk te realiseren. Hiervoor is het noodzakelijk opgedane kennis te delen met alle belanghebbenden, zoals de RMC's en andere veiligheidsregio's.

Ten opzichte van de nulmeting laat de tussenmeting in 2009 een positieve ontwikkeling zien in de betrokkenheid van Defensie bij de evaluaties van de veiligheidsregio's.

De eindmeting heeft zich opnieuw gericht op de betrokkenheid van Defensie bij het evalueren van oefeningen en incidenten. Eveneens is onderzocht of leerpunten zijn vastgesteld naar aanleiding van de evaluaties en of vertaling naar concrete acties of besluiten plaatsvindt.

Bevindingen

Betrokkenheid

Uit het rapport 'Staat van de Rampenbestrijding 2013'¹² blijkt dat de meeste veiligheidsregio's beschikken over een systematiek voor het evalueren van grootschalige oefeningen en incidenten. De mate van betrokkenheid van Defensie bij alle evaluaties hangt onder andere af van de rol van de OVR in de werkgroep MOTO. In de veiligheidsregio's waarin de OVR permanent lid is van de werkgroep MOTO en waarbij evaluaties via deze werkgroep verlopen, is Defensie betrokken bij de evaluatie. Dit staat los van een eventuele inzet van Defensie. In de veiligheidsregio's waarbij de OVR niet permanent lid is van de werkgroep MOTO, nodigen de veiligheidsregio's Defensie alleen uit deel te nemen aan evaluaties wanneer Defensie daadwerkelijk is ingezet. Wanneer de OVR niet is betrokken bij een evaluatie, bestaat het risico dat niet duidelijk is of defensiecapaciteit had kunnen bijdragen aan de effectieve bestrijding van het (oefen) incident.

¹² Inspectie Veiligheid en Justitie; mei 2013; Staat van de Rampenbestrijding 2013.

Uit het onderzoek blijkt dat Defensie zelf elke inzet evalueert. Dit vindt plaats door middel van een First Impressions Report (FIR) en een Final Evaluation Report (FER). Diverse OVR's geven aan dat Defensie deze methode vooral gebruikt om verbeterpunten te formuleren op aspecten die voor Defensie zelf van belang zijn. De evaluaties leveren echter ook verbeterpunten op die voor de veiligheidsregio's van belang kunnen zijn. De OVR koppelt dit ook terug naar de veiligheidsregio's.

Verbeteren door te leren

Zowel Defensie als de veiligheidsregio's gebruiken de evaluatierapporten om lessen te formuleren en eventuele acties uit te zetten. Defensie bespreekt de geformuleerde lessons learned tijdens de wekelijkse bijeenkomsten, themadagen en opleidingsmomenten en stelt zo nodig actiepunten op. Wanneer evaluaties daartoe aanleiding geven, passen zowel Defensie als de veiligheidsregio's plannen en procedures aan.

Deelconclusies

Defensie en de veiligheidsregio's evalueren gezamenlijk de oefeningen en incidenten waaraan Defensie heeft deelgenomen. Zowel Defensie als de veiligheidsregio's gebruiken de uitkomsten van de evaluaties om maatregelen ter verbetering te treffen.

4

Ontwikkelingen in de civiel-militaire samenwerking

In dit vierde hoofdstuk komt een aantal actuele ontwikkelingen in de civiel-militaire samenwerking aan de orde. Allereerst wordt ingegaan op de positie van Defensie in de veiligheidsregio. Daarna komt het vervolg op het traject ICMS aan de orde, de Versterking Civiel-Militaire Samenwerking. In de slotparagraaf komt het toezicht op de civiel-militaire samenwerking aan de orde.

4.1 De positie van Defensie in de crisisorganisatie

Met betrekking tot de positie van Defensie in de crisisorganisatie van de veiligheidsregio, laat deze eindmeting twee ontwikkelingen zien.

Enerzijds blijkt uit het onderzoek dat Defensie in elke veiligheidsregio een vaste positie heeft gekregen in de voorbereiding op rampen en crises. Inmiddels is de OVR één of meerdere dagen per week werkzaam in de veiligheidsregio. Daarnaast is in verschillende veiligheidsregio's de OVR permanent lid van werkgroepen of wordt hij op andere manieren actief betrokken bij de voorbereiding. De veiligheidsregio's maken in het

kader van opleiden en oefenen veelvuldig gebruik van de kennis en vaardigheden van de OVR en andere medewerkers van Defensie.

Anderzijds hanteren op drie na alle veiligheidsregio's het uitgangspunt om bij oefeningen en incidenten Defensie wel te informeren, maar pas actief te betrekken als de aard van de oefening of het incident hiertoe aanleiding geeft. Een deel van deze veiligheidsregio's heeft aangegeven dat het besluit om Defensie niet structureel onderdeel te laten uitmaken van CoPI, ROT en GBT/RBT is ingegeven doordat de Wet veiligheidsregio's dit niet expliciet voorschrijft. Daarnaast zien deze veiligheidsregio's Defensie niet zozeer als een structurele partner, maar kennen zij Defensie een vergelijkbare positie toe als vitale partners, zoals een waterschap of een nutsbedrijf. Afhankelijk van het karakter van het incident maakt Defensie deel uit van het crisisteam of opereert zij vanuit 'de tweede ring'. Dit laatste geeft met name Defensie het idee in mindere mate beschouwd te worden als de vijfde kolom in de rampenbestrijding. Hoewel dit in de meeste regio's niet leidt tot problemen, hebben de RMC's en OVR's hierover wel hun zorgen geuit.

De RMC's en diverse veiligheidsregio's hebben aangegeven dat volgens hen de toegevoegde waarde van Defensie niet alleen blijkt als de rol van Defensie expliciet in het scenario aan de orde komt. Ook bij andere incidenten kan Defensie veel betekenen, ook al is geen sprake van inzet van defensie-eenheden. De RMC's zien de rol van Defensie, zoals bij de start van ICMS is geformuleerd (van vangnet naar structurele partner), in een aantal veiligheidsregio's vervagen. Het zorgt volgens hen voor stagnatie van een ontwikkeling die vanuit Defensie en diverse veiligheidsregio's voortvarend was opgepakt.

Uit het onderzoek 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 doen de Inspectie VenJ en de AFD aan de minister van Veiligheid en Justitie de aanbeveling 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.

4.2 Van CMBA, via ICMS, naar VCMS

De afronding van het ICMS-traject betekent niet dat hiermee een einde komt aan de ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking. Inmiddels hebben het ministerie van VenJ en het ministerie van Defensie als vervolg op de trajecten CMBA en ICMS een aanvang gemaakt met het project Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS).

Voor het VCMS-traject zijn de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd:

- De bestaande bestuursafspraken ICMS uit 2007 staan niet ter discussie. In het VCMS programma gaat het om het identificeren van nieuwe ter beschikking staande capaciteiten en het toepassen van nieuwe inzichten, opgedane kennis en ervaring.
- Lopende trajecten, zoals de vorming van de Nationale Politie en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's, worden niet doorkruist.
- De voorstellen tot versterking van de civiel-militaire samenwerking zijn budgetneutraal.

Het ministerie van VenJ en het ministerie van Defensie hebben een werkgroep VCMS geformeerd, die inmiddels een verkenning heeft uitgevoerd op welke terrein de samenwerking verder kan versterken met als randvoorwaarden budgetneutraliteit en doelmatigheidswinst. De verkenning heeft betrekking op zeven thema's. Het betreft:

1. Het verkennen van nieuwe terreinen voor samenwerking en het actualiseren van beschikbare capaciteiten en inzetmogelijkheden.
2. Het verder uitbreiden van gezamenlijke mogelijkheden op het gebied van opleidingen en trainingen, oefenen en simulatie.
3. De uitwisseling van functionarissen tussen ministeries die betrokken zijn bij civiel-militaire samenwerking.
4. Het verhogen van de bekendheid van de mogelijkheden van de nationale inzet van de krijgsmacht bij alle betrokken partijen.
5. De procedurele vereenvoudiging van veel voorkomende –routinematige inzetten door het afsluiten van convenanten en het verkennen van mogelijkheden om bestaande procedures beter te ondersteunen met gebruik van hedendaagse ICT-mogelijkheden om een gepaste inzet sneller te bewerkstelligen.
6. De ondersteuning van commandovoering en informatievoorziening ten behoeve van inzetmogelijkheden en samenwerking op het gebied van ICT en bedrijfsvoering.
7. Het delen van kennis uit wetenschappelijk onderzoek, research & development, concept development & experimentation, innovatie initiatieven en voorstellen en cybersecurity.

De werkgroep beoogt eind 2013 een analyse van kansrijke mogelijkheden tot versterking van de civiel-militaire samenwerking aan te bieden aan de minister van VenJ en de minister van Defensie. De door de ministers gefatteeerde mogelijkheden worden vervolgens in 2014 geconcretiseerd.

4.3 Tot slot

Medio 2013 oriënteert de Inspectie VenJ zich op de manier waarop het systematisch toezicht op de veiligheidsregio's naar de toekomst toe verder vorm krijgt. Meer dan in het verleden het geval was, maakt het presterend vermogen van de veiligheidsregio's hiervan onderdeel uit. De manier waarop de civiel-militaire samenwerking verder vorm krijgt wordt hierin meegenomen, zodat kan worden vastgesteld of Defensie de structurele positie in de rampenbestrijding en crisisbeheersing krijgt, zoals beoogd met ICMS en VCMS.

Bijlage

Bijlage Afkortingenlijst

AFD	Audit Functie Defensie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN	chemisch biologisch radiologisch nucleair
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CMBA	Civiel-Militaire Bestuursafspraken
CMM	Commandant Militaire Middelen
CoPI	Commando Plaats Incident
EODD	Explosieven Opruimingsdienst Defensie
FIR	First Impressions Report
FER	Final Evaluation Report
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOPS	Directie Operaties
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
H-NATOPS	Hoofd Nationale Operaties
ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LSO	Liaisonofficier
MOTO	Multidisciplinair Opleiden Trainen en Oefenen
NATOPS	Nationale Operaties
OBT	Officier Beleidsteam
OL	Operationeel Leider
OPCEN	Operatiecentrum
OPCO	Operationeel Commando
OPPLAN	Operatieplan
OvD	Officier van Dienst
OVR	Officier Veiligheidsregio
RBT	Regionaal Beleidsteam
RMC	Regionaal Militair Commandant
ROT	Regionaal Operationeel Team
VCMS	Voortzetting Civiel-Militaire Samenwerking
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wvr	Wet veiligheidsregio's
WWM	Wet Wapens en Munitie

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Missie Audit Functie Defensie

Vanuit een onafhankelijke positie draagt de Audit Functie Defensie (AFD) bij aan het beheersen van processen binnen Defensie en verschaft zij zekerheid over de kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie. De AFD voert o.a. multidisciplinair onderzoek uit voor de departementsleiding.

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Audit Functie Defensie | Bestuursstaf
Ministerie van Defensie
Plein-Kalvermarktcomplex (PKC) | Kalvermarkt 32 | 2511 CB | Den Haag
Postbus 20701 | 2500 ES | Den Haag

T 070 318 6720
www.defensie.nl

en

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

T 070 370 3048
www.ivenj.nl

Foto's: AVDD, ministerie van Defensie

©Audit Functie Defensie en Inspectie Veiligheid en Justitie | oktober 2013

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatienummer: J-21228