

Civiel-militaire samenwerking

Stand van zaken 2006



Civiel-militaire samenwerking

Stand van zaken 2006





De civiel-militaire samenwerking bestaat uit processen waar de onderlinge relatie tussen de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie duidelijk naar voren komt. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Audit Dienst Defensie hebben hiernaar gezamenlijk onderzoek verricht. Door samen te werken ontstond de unieke mogelijkheid om vooral de aansluiting tussen de civiele en militaire processen te onderzoeken. Dit rapport is het resultaat van deze samenwerking.

Directeur Audit Dienst Defensie

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA

Hoofd Inspectie Openbare Orde
en Veiligheid

mr. H.J.I.M. de Rooij

Colofon

Uitgave:

Ministerie van Defensie

Fotografie:

Ministerie van Defensie en ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vormgeving en Druk:

OBT bv, Den Haag

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	Algemeen	5
1.2	Onderzoeksopdracht	6
1.3	Onderzoeksdoelstelling	6
1.4	Onderzoeksvragen	7
1.5	Methode van onderzoek	9
1.6	Opbouw van de rapportage	9
2	ONDERZOEKSKADER	11
2.1	De wereld van de civiel-militaire samenwerking	11
2.2	Onderzoekscriteria en thema's	13
3	BEVINDINGEN	17
3.1	Wederzijdse bekendheid	17
3.2	Vorbereiding binnen de veiligheidsregio	21
3.3	Vorbereiding binnen Defensie	24
3.4	Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	29
3.5	Opleiden en oefenen	33
3.6	Evalueren en verbeteren	35
4	MANAGEMENTSAMENVATTING - CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	37
4.1	Terugblik op de kritische succesfactoren	37
4.2	Totaalbeeld	41
	BIJLAGEN	43
1	Gegarandeerde capaciteiten CMBA en ICMS	43
2	Overzicht van actoren in het kader van civiel-militaire samenwerking	44
3	Bronnenlijst	46
4	Generieke checklist civiel-militaire samenwerking	48



Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het onderzoek en gaat nader in op de opdracht, de doelstelling en de methode van onderzoek.

Inleiding

1.1 Algemeen

Defensie van 'vangnet' naar partner

Nationale veiligheid richt zich op de bescherming van vitale belangen: individuele veiligheid, economische veiligheid, territoriale veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. De aantasting van die belangen kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Het is de taak van de overheid om dit te voorkomen. Vanuit dit overkoepelende belang moet de overheid enerzijds dreigingen afwenden en anderzijds effectief kunnen optreden bij incidenten of rampen. Waar vroeger de veiligheid nog overzichtelijk kon worden geordend volgens functionele departementale grenzen, vraagt veiligheid nu meer en meer om een integrale benadering.

Van oudsher verleent Defensie de civiele autoriteiten militaire bijstand en steun. Militaire middelen worden dan onder civiel gezag ingezet. Tevens vervult Defensie structureel enkele taken onder civiel gezag. Zo is de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Politiewet belast met diverse civiele politietaken. Tot voor kort had Defensie vooral een 'vangnetfunctie' voor de bestuurlijke autoriteiten. Bestuurders verzochten Defensie om bijstand als de capaciteit van de hulpverleningsdiensten tekort schoot.

In de laatste decennia zijn er diverse ontwikkelingen geweest op het gebied van de civiel-militaire samenwerking. In de Defensienota uit 1991 wordt ondersteuning van civiele autoriteiten nog als een neventaak beschouwd. In 2000 wordt niet meer gesproken over een neventaak, maar over de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. In de loop van de jaren wordt Defensie steeds meer gezien als een partner. Het gaat niet alleen meer om capaciteiten die bij de civiele diensten tekort schieten, maar ook om specialistische capaciteiten die civiel niet beschikbaar zijn. De ontwikkelingen in het kader van de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) en het interdepartementale project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) onderstrepen dit.

Civiel-Militaire Bestuursafspraken 2005

De ministers van Defensie, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben in maart 2005 een convenant over de militaire capaciteit voor civiele ondersteuning ondertekend. De Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) zijn bedoeld om de civiel-militaire samenwerking te verbeteren en een meer structureel karakter te geven. De afspraken uit 2005 garanderen personele capaciteit van 3000 militairen volgens een opkomstscheema, één opvanglocatie per provincie en omschrijven een aantal andere mogelijke vormen van bijstand / steunverlening.

Naast afspraken over militaire capaciteiten omvat het convenant maatregelen om de procedures voor de aanvraag van militaire steun en bijstand te vereenvoudigen en te

versnellen. Zo is naast de formele aanvraagprocedure een voorwaarschuwingstraject ontwikkeld om de reactietijd te bekorten. Ook is een regeling opgesteld voor de verlening van militaire steun in het openbare belang en zijn modelregelingen ontworpen voor de te verlenen militaire bijstand en steun bij de bewaking van civiele objecten. Voorts omvat het convenant afspraken over de verrekening van kosten.

Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking

Inmiddels hebben de CMBA een vervolg gekregen in het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS), dat zich richt op structurele vormen van samenwerking tussen de civiele en militaire autoriteiten. Op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en bij de voorbereiding daarop moet structureel worden samengewerkt om bestuurlijke, operationele, financiële en juridische aspecten adequaat te regelen. Daarom heeft het project een aantal doelstellingen meegekregen, namelijk:

- duidelijke afspraken vooraf over gegarandeerde beschikbaarheid van capaciteiten;
- een goede afstemming en samenwerking op het terrein van besluitvorming en aansturing;
- samenwerking op het terrein van onderzoek en kennisinstituten;
- structurele inbedding van Defensie in bestuurlijke en operationele planvorming en
- gezamenlijke oefeningen.

Volgens de afspraken in het kader van ICMS neemt de minimaal gegarandeerde ondersteuning door de krijgsmacht toe van 3000 tot circa 4600 militairen ten opzichte van het convenant CMBA uit 2005. Daarnaast doet Defensie de komende jaren diverse investeringen om andere gespecialiseerde capaciteiten trapsgewijs te kunnen garanderen (zie bijlage één). Het project loopt dan ook tot 2012.

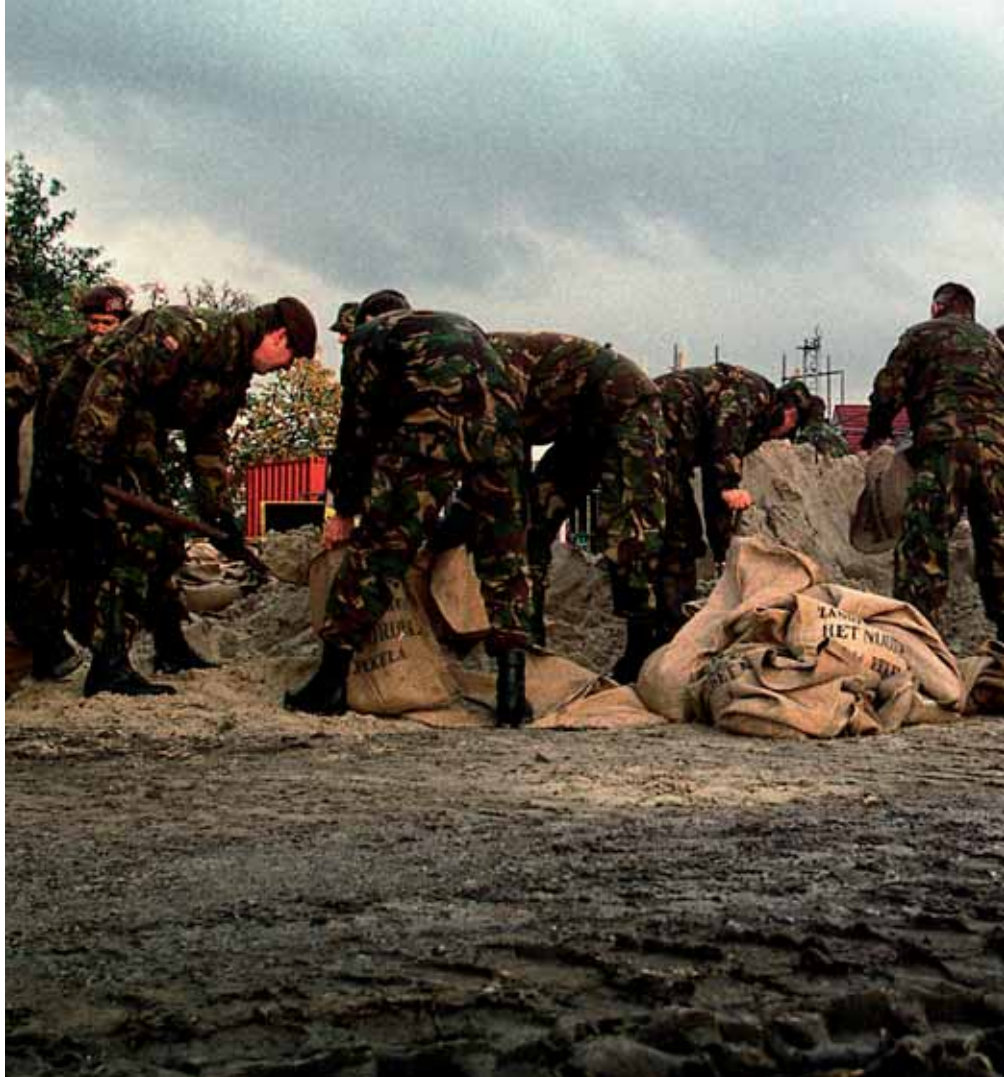
1.2 Onderzoeksopdracht

Op dit moment is er geen landelijk overzicht van de stand van zaken op het terrein van de civiel-militaire samenwerking. Voor een goed beeld is het noodzakelijk de samenwerking zowel vanuit de civiele als de militaire zijde te bezien. Daarom is dit onderzoek gezamenlijk uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) en de Audit Dienst Defensie (ADD).

De ADD heeft van de Secretaris- Generaal van Defensie in het Onderzoeksplan beleid en bedrijfsvoering Defensie de opdracht gekregen om de civiel-militaire bestuursafspraken en hun implementatie nader te onderzoeken. De Inspectie OOV heeft een onderzoek naar de CMBA opgenomen in het Werkplan 2006.

1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de praktijk van de civiel-militaire samenwerking. Het onderzoek heeft het karakter van een nulmeting, zodat het als uitgangspositie kan dienen voor de ontwikkeling die met ICMS is ingezet. Gedurende het project ICMS worden vervolgmetingen gedaan om te kunnen vaststellen welke vorderingen de veiligheidsregio's en de RMC's hebben gemaakt.



1.4 Onderzoeksvragen

Om de capaciteit van Defensie effectief en doelmatig te kunnen inzetten onder civiel gezag ten behoeve van de nationale veiligheid, moeten civiele en militaire processen goed op elkaar aansluiten. Het onderzoek richt zich op de doorvertaling van de afspraken in operationele processen en procedures in de praktijk van de civiel-militaire samenwerking op het niveau van de veiligheidsregio's en de Regionaal Militaire Commando's (RMC's). Hiervan zijn concrete voorbeelden gegeven in het Inspectiebericht Civiel-Militaire Samenwerking (jaargang 2, nummer 3, juni 2006) dat door de Inspectie OOV is opgesteld in samenwerking met de ADD.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

'In hoeverre is met de civiele en militaire implementatie van de CMBA een effectieve militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten geborgd?'



Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal (deel)onderzoeksvragen, die de leidraad vormden voor de aanpak van het onderzoek:

- Deelvraag 1:** Aan welke criteria kan in de preparatiefase (bij afwezigheid van daadwerkelijke inzet) worden getoetst in hoeverre de civiel-militaire samenwerking effectief is ingericht?
- Deelvraag 2:** In hoeverre wordt binnen de verschillende veiligheidsregio's en binnen Defensie invulling gegeven aan deze criteria?
- Deelvraag 3:** Welke conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de status en de effectiviteit van de civiel-militaire samenwerking? Kunnen aanbevelingen worden geformuleerd ter verbetering?

Bijdragen van Defensie aan de nationale veiligheid die geen directe relatie met de CMBA of ICMS hebben, zijn geen object van onderzoek geweest. Denk hierbij aan specifieke nationale afspraken met betrekking tot de Kustwacht, Koninklijke

Marechaussee (KMar) en Explosieven Opruimingsdienst (EOD). Ook militaire bijstand in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op grond van de Politiewet 1993 is niet onderzocht. Denk hierbij aan het transport van (gewelddadige) verdachten vanuit het buitenland of transport en opslag van strafrechtelijk in beslag genomen wapens en munitie voor de duur van het gerechtelijk onderzoek.

1.5 Methode van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van de drie deelvragen. Tijdens een oriënterende fase, voorafgaand aan de opstelling van het plan van aanpak, is invulling gegeven aan de eerste onderzoeksvraag. In het plan van aanpak zijn de beoordelingscriteria ofwel kritische succesfactoren benoemd en vastgesteld. Het gaat dan om zaken zoals bekendheid met elkaars (on)mogelijkheden, onderlinge contacten en gemeenschappelijk opleiden en oefenen (zie verder paragraaf 2.2).

Het veldonderzoek dat volgde, richtte zich op de beantwoording van deelvragen twee en drie. Bij alle veiligheidsregio's en binnen de RMC's zijn interviews afgenomen en is gevraagd naar relevante documentatie. De onderzoeksperiode liep van september tot december 2006. De interviews zijn grotendeels uitgevoerd op basis van gestructureerde vragenlijsten, die zijn opgesteld aan de hand van de geïdentificeerde kritische succesfactoren. Daarnaast zijn aanvullende gesprekken gevoerd met medewerkers van een aantal betrokken civiele en militaire organisaties, zoals het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) en het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Een overzicht van alle geïnterviewde functionarissen is opgenomen in de bronnenlijst in bijlage drie.

1.6 Opbouw van de rapportage

In hoofdstuk twee van dit rapport wordt de wereld van de civiel-militaire samenwerking beschreven en wordt het onderzoekskader toegelicht. Met de kritische succesfactoren (het antwoord op deelvraag één) als basis zijn zes thema's benoemd, waarop de veiligheidsregio's en de RMC's zijn geïnterviewd. Hoofdstuk drie bevat de bevindingen van het onderzoek en geeft daarmee antwoord op deelvraag twee. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen gericht aan betrokken actoren als beantwoording van deelvraag drie en de centrale onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk kan worden beschouwd als managementsamenvatting.



Dit hoofdstuk introduceert het
onderzoeksonderwerp en de beoordelingscriteria /
kritische succesfactoren als toetsingskader.

Onderzoekskader

2.1 De wereld van de civiel-militaire samenwerking

Militaire bijstand en steunverlening

De civiele operationele hulpdiensten in Nederland (brandweer, politie en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)) zijn georganiseerd in 25 veiligheidsregio's. Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerszorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarbij is uitgegaan van een bestuur voor de regionale hulpverleningsdiensten (brandweer en GHOR) en de politie die samenwerkingsafspraken hebben ten behoeve van een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties.

In dit kader kan ook Defensie een rol spelen. Bestuurlijke en justitiële autoriteiten kunnen een beroep doen op personeel en middelen van Defensie. Hierbij wordt eerst getracht de bijstand binnen de eigen regio en aangrenzende regio's te realiseren. Is deze bijstand van de politie, de brandweer of de GHOR - met inachtneming van de binnen deze organisaties te stellen prioriteiten - niet toereikend of hebben de civiele hulpdiensten specifieke deskundigheid of middelen nodig, dan wordt een verzoek om militaire bijstand ingediend. Defensie houdt hiervoor capaciteit(en) beschikbaar. Deze zijn beschreven in de interdepartementale CMBA en ICMS afspraken (zie bijlage één). Daarnaast heeft Defensie middelen die wellicht ook inzetbaar zijn, maar waarvan de beschikbaarheid op voorhand niet gegarandeerd kan worden.

Aanvragen van militaire bijstand en steunverlening

In het CMBA raamconvenant uit 1995 worden de aanvraagprocedures voor militaire bijstand en steunverlening beschreven (zie tabel 1). De aanvraag gebeurt op verschillende juridische grondslagen. Naast militaire bijstand is ook 'militaire steunverlening in het kader van het openbaar belang' mogelijk. Hiervoor kan een aanvraag rechtstreeks bij het ministerie van Defensie ingediend worden. Vanwege de focus op nationale veiligheid zal in dit rapport echter militaire bijstand in het kader van rampenbestrijding (WRZO) en openbare orde handhaving (Politiewet 1993) centraal staan.

Zowel voor de WRZO als voor de Politiewet geldt dat bijstand - zo mogelijk - eerst civiel wordt ingevuld. Op grond van de Politiewet 1993 (openbare orde handhaving) en de WRZO betekent dit dat de zogenoemde 'koninklijke weg' moet worden bewandeld. Formeel juridisch dienen achtereenvolgens de verantwoordelijke burgemeester, de Commissaris der Koningin en de minister van BZK de aanvraag in behandeling te nemen. Het LOCC is het centrale operationele coördinatiepunt voor alle bijstand- en steunverleningsverzoeken en draagt ook zorg voor de bestuurlijke afhandeling namens

Tabel 1 Overzicht militaire bijstand en steunverlening

	Militaire bijstand rampen en zware ongevallen	Militaire bijstand handhaving openbare orde	Militaire bijstand strafrechtelijke handhaving rechtsorde	Militaire steunverlening openbaar belang
Aanvrager	Burgemeester (Bm)	Burgemeester	Officier van Justitie (OvJ)	Bestuursorgaan
Juridische basis	Artikel 18 Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO)	Artikel 58 en 59 Politiewet 1993	Artikel 58 en 59 Politiewet 1993	Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang
Aanvraaglijn	Bm - CdK - BZK (NCC / LOCC) - Defensie	Bm - KB - CdK - BZK (NCC / LOCC) - Defensie	OvJ - (KB)* -College van PG's - Justitie - Defensie	Bestuursorgaan - Defensie - (kopie NCC)
Wie betaalt?	Aanvrager, die de declaratie kan indienen bij BZK op grond van artikel 25 WRZO	Regio	Justitie	Aanvrager
Voorbeelden	Ontruiming van locaties in verband met wateroverlast	Ondersteuning van politie bij ontruiming van een door krakers bezet fort (Pannerden) en begeleiding van nucleair transport	Uit een stadsgracht opduiken van een moordwapen	Ondersteuning in gemeente Amsterdam in verband met stakingsacties lokale brandweer

* In beginsel geldt de hoofdlijn met tussenkomst van de korpsbeheerder. In die gevallen (explosieven opruiming, duikteams, F-16's) gaat het om specialistische, technische diensten, die alleen door Defensie kunnen worden geleverd, kan de OvJ rechtstreeks het College van PG's benaderen.

de minister van BZK. In bijlage twee staat een overzicht opgenomen met daarin alle betrokken actoren.

In de operationele praktijk zal de initiële bijstandsaanvraag worden geformuleerd in het Regionaal Operationeel Team (ROT). Binnen Defensie zijn de drie Regionaal Militair Commando's het aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's in het kader van militaire bijstand en steunverlening. De Officier Veiligheidsregio (OVR) is een beroeps-militair, die tijdens een ramp of crisis als eerste aanspreekpunt / liaison voor het ROT fungeert namens het RMC. Naast deze rol die de RMC's hebben als aanspreekpunt tijdens een crisis, is het de bedoeling dat voor alle regio's een OVR beschikbaar is als proactieve partner in de operationele voorbereiding. Tijdens een crisis kan tijd worden gewonnen als het RMC vroegtijdig op de hoogte wordt gesteld van de behoefte aan militaire bijstand. Binnen Defensie kan dan vroegtijdig begonnen worden met het aanwijzen en verplaatsen van capaciteiten, in afwachting op de formele goedkeuring van de bijstandsaanvraag.

Inzet van militairen onder civiel gezag

Nadat de militaire bijstands aanvraag via de 'koninklijke weg' is goedgekeurd, wijst Defensie doorgaans de commandant van het RMC aan als 'Commandant Militaire Middelen' (CMM)¹. Na opvang en bevelsuitgifte draagt de CMM de aansturing over de militairen over aan het civiel gezag. Tijdens de inzet valt de militaire bijstand onder de verantwoordelijkheid van het civiele gezag. Dit betekent in de praktijk dat de militaire middelen zullen worden geplaatst onder de Commandant Rampterrein / Plaats Incident (CORT / COPI) of onder een leidinggevende van één van de hulpdiensten. De overstijgende operationele coördinatie van de inzet vindt plaats in het ROT van de veiligheidsregio. Politiek-bestuurlijke aspecten van de crisis, alsmede de in te zetten bijstand, worden besproken in het Regionaal Beleidsteam. De CMM bewaakt dat de militaire inzet binnen de kaders van de goedgekeurde aanvraag plaatsvindt (dit wordt de 'redcardholder functie' genoemd).

2.2 Onderzoekscriteria en thema's

De hierboven beschreven situatie vormt tijdens een crisis de uitgangspunt. Voor een goed verloop van de genoemde processen zijn afspraken en oefeningen in de voorbereidende fase belangrijk. Het onderzoek heeft zich primair gericht op deze operationele voorbereiding. Om deze te kunnen beoordelen zijn onderzoekscriteria, ofwel kritische succesfactoren (ksf-en) benoemd.

Defensie heeft voor het militaire deel de ksf-en opgesteld in de oriënterende fase van het onderzoek (zie paragraaf 1.5) Deze ksf-en zijn in overleg met de Inspectie OOV aangevuld en aangepast. Dit gebeurde mede op basis van de interviews die zijn gehouden voor het Inspectiebericht 'Civiel-militaire samenwerking'². Vervolgens zijn de ksf-en

¹ Naast de RCM kan ook de directeur Kustwacht NL functioneren als CMM, bijvoorbeeld als het gaat om grootschalige inzet op zee.

² Inspectiebericht civiel-militaire samenwerking, Inspectie OOV en ADD, jaargang 2, nummer 3, juni 2006





uitgewerkt in de vragenlijsten die tijdens het onderzoek zijn gehanteerd. De vragenlijsten zijn opgebouwd rondom een zestal thema's. De koppeling van de thema's aan ksf-en en de plaats in de rapportage staat vermeld in tabel 2.

Tabel 2 Thema's en kritische succesfactoren

Rapport	Thema	Kritische succesfactoren
§ 3.1	Wederzijdse bekendheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kennen en gekend worden: goede civiel militaire contacten • Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie
§ 3.2	Vorbereiding binnen de veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> • Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen • Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd
§ 3.3	Vorbereiding binnen Defensie	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van middelen • (Geborgde) processen, tbv een adequate respons
§ 3.4	Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	<ul style="list-style-type: none"> • Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding • Interoperabiliteit van communicatiemiddelen • Meevoeren en gebruik van militaire wapens is geregeld (o.a. geweldsinstructie)
§ 3.5	Opleiden en oefenen	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk oefenen en opleiden
§ 3.6	Evalueren en verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> • Civiel militaire inzet en oefeningen worden geëvalueerd, waarna verbetermaatregelen worden getroffen

Met deze tabel wordt feitelijk antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: 'Aan welke criteria kan in de preparatiefase (bij afwezigheid van daadwerkelijke inzet) worden getoetst in hoeverre de civiel-militaire samenwerking effectief is ingericht?'. In het volgende hoofdstuk worden de ksf-en afzonderlijk toegelicht. Aansluitend zullen steeds de bevindingen en de subconclusies per ksf worden gepresenteerd.



Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van het onderzoek aan de hand van de zes thema's. Per thema wordt allereerst kort beschreven aan welke aspecten in het onderzoek aandacht is besteed. Vervolgens komen de bevindingen aan de orde. Elk thema wordt afgesloten met één (of meerdere) subconclusie(s).

Bevindingen

3.1 Wederzijdse bekendheid

3.1.1 *Toelichting*

Wederzijds bekendheid is een van de meest basale randvoorwaarden om samenwerking goed te laten verlopen. Men moet elkaar kennen en elkaar weten te vinden. Het benoemen van vaste aanspreekpunten is een van de manieren om dit gestalte te geven. Aan alle veiligheidsregio's en alle RMC's is gevraagd of er een functionaris is aangewezen als contactpersoon en of deze functionaris voldoende tijd heeft voor het uitvoeren van de functie van contactpersoon. Tevens is onderzocht wat de frequentie van het overleg is en of er ook informeel contact wordt onderhouden.

Bekendheid met de mogelijkheden en onmogelijkheden van Defensie is een ander aspect dat in het onderzoek is betrokken. De CMBA geven een overzicht van wat de civiele sector gegarandeerd van Defensie mag verwachten. Aan de veiligheidsregio's en de RMC's is gevraagd naar de bekendheid met deze afspraken. Ook is gezien of er inzicht is wat met de capaciteit(en) van Defensie kan worden gedaan. Daarnaast is geïnventariseerd welke andere afspraken er nog zijn.

3.1.2 *Bevindingen*

De veiligheidsregio's

In nagenoeg alle veiligheidsregio's is een contactpersoon aangewezen als vast aanspreekpunt voor Defensie. In de meeste veiligheidsregio's is de contactpersoon verbonden aan (de organisatie van) het Veiligheidsbureau of aan de regionale brandweer. Daarnaast komt het voor dat contacten op meerdere niveaus zijn belegd (zowel strategisch als operationeel) of hebben operationele diensten, zoals de politie of de GHOR, eigen contacten met Defensie. Er is derhalve weinig eenduidigheid.

In diverse veiligheidsregio's bestaan de contacten met Defensie al langere tijd. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met het persoonlijke netwerk van de desbetreffende personen, veelal in combinatie met de aanwezigheid van kazernes en / of (lucht)havens van Defensie in de eigen regio.

In de meeste veiligheidsregio's vallen de contacten met Defensie onder de algemene taak 'onderhouden van contacten'. In geen enkele veiligheidsregio is men er toe overgegaan een specifieke taak in de functieomschrijving op te nemen. Doorgaans beschikt men over voldoende tijd om invulling te geven aan de functie. Een aantal regio's heeft het overleg met Defensie opgenomen in het werkplan. Gelderland-Zuid heeft als enige regio in het jaarplan 80 uren specifiek gereserveerd voor deze taak.

De RMC's

Bij de RMC's is evenmin sprake van eenduidigheid voor wat betreft de intensiteit van contacten in de veiligheidsregio. De RMC's hebben aangegeven dat ten tijde van de interviews in totaal negen beroepsofficieren al zijn aangewezen als OVR: twee bij RMC Zuid, drie bij RMC Noord en vier bij RMC West. De intentie bestaat om voor alle 25 veiligheidsregio's één OVR met daaraan gekoppeld een team van drie reserveofficieren te benoemen. Dit is momenteel in ontwikkeling. Er is voor de OVR een taakomschrijving en een functieprofiel opgesteld. Daarnaast gevraagd gaf men aan dat nagenoeg elke geplaatste OVR aan het profiel voldoet en inmiddels is opgeleid. Dit is nog niet het geval bij de reserveofficieren, met name bij het RMC Noord en het RMC West. Op dit moment voldoet nog niet elke reservist aan de functie-eisen.

In de regio's Midden- en West- Brabant, Zeeland en Brabant Noord fungeert (nog steeds) een reserveofficier als OVR. In de regio Gelderland-Zuid is nog geen OVR beschikbaar wegens reorganisatie bij Defensie (samenvoeging RMC Oost en Noord). Daarnaast hebben bijna alle OVR's meerdere regio's onder hun hoede. In sommige veiligheidsregio's bestaan tevens contacten met vestiging(en) van Defensie. Dit loopt niet in alle gevallen via het RMC. Sterker nog, soms weet het RMC niet van het bestaan af. Door dit alles is niet altijd duidelijk wie waarvoor aanspreekbaar is.

De contacten

De frequentie van de contacten / het overleg is per regio verschillend. Vaak hangt dit samen met de fase waarin de civiel-militaire samenwerking zich bevindt. De frequentie varieert van wekelijks tot halfjaarlijks. Soms verlopen de contacten voor een belangrijk deel via email, maar er worden ook workshops georganiseerd om de samenwerking meer gestalte te geven. Het meest intensieve contact vindt plaats in de regio's waar de vertegenwoordiger van Defensie één of meerdere dagen per week een werkplek in het veiligheidsbureau heeft. Onderstaand overzicht bevat een opsomming van de regio's waar Defensie op dit moment of op korte termijn voor één of meerdere dagen per week over een werkplek beschikt.

VEILIGHEIDSREGIO'S MET EEN WERKPLEK VOOR DEFENSIE (NU OF OP KORTE TERMIJN)

Amsterdam-Amstelland
Midden- en West-Brabant
Noord- en Oost-Gelderland
Utrecht
Zeeland
Zuid-Holland Zuid
Zuid-Oost Brabant

Bron: opgave veiligheidsregio's / RMC's

Naast de formele contacten onderhoudt vrijwel elke regio ook informele contacten met Defensie. Vertegenwoordigers van de regio's bezoeken bijvoorbeeld de open dagen van de Krijgsmacht en ontmoeten elkaar op recepties of bij andere gelegenheden. In de regio's waar Defensie een vestiging heeft zijn de informele contacten meestal ook frequenter. Ook



het (organisatie)niveau waarop het overleg plaatsvindt, verschilt per regio. Bij enkele regio's neemt de RMC zelf deel aan een directeurenoverleg, in andere regio's wordt vooral overlegd in multidisciplinaire werkgroepen, bijvoorbeeld over het organiseren van gezamenlijke oefeningen of het opleiden van OVR's voor het functioneren binnen de rampenbestrijding.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten'

In de veiligheidsregio's en bij de RMC's zijn weliswaar vaste aanspreekpunten benoemd, maar dit is nog niet overal geformaliseerd. Daarnaast is er geen eenduidigheid. Er is verschil in plaats in de organisatie en in functieniveau. Nog niet alle OVR's en zijn aangesteld en in sommige veiligheidsregio's bestaan er andere contacten met vestiging(en) van Defensie.

Over het algemeen weten contactpersonen elkaar te vinden. Bij enkele regio's is het formele overleg recentelijk opgestart, in andere regio's bestaan al gedurende langere tijd monodisciplinaire contacten tussen hulpverleningsdiensten en Defensie. De frequentie en de aard van de contacten variëren per regio en per RMC.



Bekendheid met CMBA

Nagenoeg alle veiligheidsregio's en de RMC's zijn bekend met de inhoud van de CMBA. Leidinggevend en functionarissen op stafniveau kennen op hoofdlijnen de afspraken. De afspraken zijn echter niet in alle regio's direct (fysiek) voorhanden. De ministers van BZK en van Defensie hebben alle burgemeesters schriftelijk op de hoogte gesteld van de CMBA. Het merendeel van de veiligheidsregio's heeft daarnaast actief het bestuur geïnformeerd. In de regio's Gelderland-Zuid, Brabant Noord en Limburg Zuid heeft Defensie een presentatie voor het bestuur gehouden. De RMC's hebben aangegeven dat actief alle contactpersonen in de veiligheidsregio's zijn benaderd om hen op de hoogte te brengen van wat zij van Defensie kunnen verwachten.

Bekendheid met andere afspraken

Naast de CMBA zijn voor de inzet van de EOD, de blushelikopters en de NBC-units, alsmede voor de inzet van de KMar anders dan voor Schiphol, landelijke afspraken gemaakt. Aan de regio's en de RMC's is gevraagd of buiten de landelijke afspraken ook andere regionale afspraken zijn gemaakt op het terrein van de civiel-militaire samenwerking. De algemene lijn is dat in de meeste veiligheidsregio's naast de CMBA ook andere afspraken zijn gemaakt met Defensie. Denk hierbij aan oefencentra en afspraken met gevestigde vliegbases en kazernes in de veiligheidsregio en dus niet met de RMC's. Er zijn weinig afspraken vastgelegd in convenanten. Deels komt dit doordat de afspraken veelal voortvloeien uit persoonlijke contacten ('burenhulp'), opgebouwd vanuit de historie. Anderzijds is men er beducht voor dat onderlinge hulp niet meer zou zijn toegestaan omdat het buiten de officiële paden om is gerealiseerd. Defensie zelf heeft geen overzicht over het totaal van deze decentrale afspraken, niet op landelijk

niveau, maar ook niet op het niveau van het RMC. In de interviews gaven de RMC's aan dat de afspraken momenteel worden geïnventariseerd.

Inzicht in capaciteit(en) Defensie

De veiligheidsregio's zijn op hoofdlijnen op de hoogte van wat zij van Defensie kunnen verwachten. Er is echter geen 'catalogus', waaruit men de benodigde mensen of middelen kan 'bestellen'. Of een bepaalde voorziening op enig moment beschikbaar is, is niet altijd duidelijk. De CMBA biedt voor het gehele land een bepaalde capaciteit van Defensie. Of een veiligheidsregio daadwerkelijk bijstand krijgt is niet tevoren aan te geven. De regio's realiseren zich dat, als meerdere regio's bijstand aanvragen, de mogelijkheid bestaat dat de bijstand niet of slechts beperkt wordt toegewezen.

In de interviews hebben diverse veiligheidsregio's aangegeven dat zij graag zouden zien dat het LOCC over een centraal overzicht beschikt van de capaciteit(en) van Defensie. De RMC's hebben aangegeven dat zij op de hoogte zijn van de capaciteiten van Defensie, maar dat hiervan geen lijsten bestaan. Zij zien een eventuele catalogus bij voorkeur gekoppeld worden aan de vraag welke effecten met het optreden van Defensie worden beoogd. Het moet volgens hen niet zo zeer gaan om het materiaal dat ter beschikking kan worden gesteld, maar meer om wat er uiteindelijk moet worden bereikt met de inzet van Defensie.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie'

De CMBA zijn zowel in de veiligheidsregio's als bij de RMC's bekend, in elk geval op het niveau van leidinggevend en staffunctionarissen. Bij de RMC's is geen overzicht van de diverse decentrale afspraken tussen de verschillende vestigingen van Defensie en veiligheidsregio's of de lokale hulpverleningsdiensten binnen hun gebied. Dit wordt momenteel geïnventariseerd. Ook zijn niet alle besturen van de veiligheidsregio's van de decentrale afspraken op de hoogte. Bij zowel de regio's als de RMC's bestaat behoefte aan een overzicht van wat met de inzet van Defensiemiddelen kan worden bereikt en waar men op kan rekenen. Daarbij is aangegeven dat naar hun mening het LOCC hierin een prominente rol zou moeten spelen.

3.2 Voorbereiding binnen de veiligheidsregio

3.2.1 *Introductie*

Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het opstellen van plannen en draaiboeken in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Op enig moment kan de inzet van Defensie aan de orde zijn. Vraag is dan of de veiligheidsregio's hierop zijn geprepareerd. In het kader van dit onderzoek is bezien of de veiligheidsregio's Defensie een plaats hebben toebedeeld in de voorbereiding.

Om het aanvragen van bijstand zo effectief en zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, moet er in de fase van de voorbereiding een aantal zaken zijn geregeld binnen de veiligheidsregio. In dit kader zijn drie belangrijke as-

pecten onderzocht, namelijk de nadere beschrijving van de mogelijke defensiebijdrage, de alarmering van Defensie en de borging van het aanvraagproces.

Aan de regio's is gevraagd of zij hebben beschreven voor welk type ramp Defensie welke bijstand kan leveren. Is dit alleen in algemene zin beschreven of voor een of meerdere specifieke ramptypen? Ten tweede is het uiteraard belangrijk om tijdens een crisis tijdig contact op te kunnen nemen met defensievertegenwoordigers ten behoeve van een goed advies over een mogelijke militaire inzet. Als derde aspect is het voor een soepel verloop van het aanvragen van bijstand van belang dat aanvragende functionarissen bevoegd zijn de procedure op te starten en dat de juiste aanvraaglijn moet worden doorlopen. Bovendien moet de inhoud van de aanvraag correct zijn, opdat besluitvorming verantwoord kan plaatsvinden.

3.2.2

Bevindingen

Beschrijving van de mogelijke defensiebijdrage

In vijftien veiligheidsregio's is (nog) niets vastgelegd betreffende de mogelijke defensiebijdrage. In tien regio's is in algemene zin beschreven welke bijstand Defensie kan leveren. Geen enkele regio heeft ervoor gekozen dit voor elk ramptype uit te werken, ook niet globaal.

De regio's die in de afgelopen jaren te maken hebben gehad met hoog water hebben wel in de draaiboeken beschreven wat zij van Defensie kunnen verwachten. Daarbij is specifiek benoemd waar de bijdrage van Defensie uit kan bestaan. Het betreft de regio's Utrecht, Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Noord- en Midden-Limburg, Limburg Zuid en Zuid-Holland Zuid. De regio Noord-Holland Noord heeft specifieke afspraken gemaakt met de lokale Marinebasis. De regio Friesland heeft Defensie betrokken bij het opstellen van het rampenscenario voor de Elfstedentocht en Flevoland heeft dit gedaan met betrekking tot de voorbereiding op een griep пандemie.

Op dit moment wordt Defensie (nog) niet vaak betrokken bij het opstellen, uitwerken en in stand houden van de aanvraag- en bijstandprocedures t.a.v. de rampenbestrijding. Een aantal regio's heeft aangegeven dat er weliswaar nog geen concrete afspraken aan het papier zijn toevertrouwd, maar dat het onderwerp wel op de agenda is gezet. In de regio Zuid-Oost Brabant bijvoorbeeld is een werkgroep benoemd, die de civiel – militaire samenwerking in de regio projectmatig verder gaat uitwerken. Ook in de regio's Zeeland en Utrecht wordt een start gemaakt met het in kaart brengen van de mogelijkheden.

Operationalisatie van de bestuursafspraken

Uit het onderzoek blijkt dat in veertien regio's de bestuursafspraken (nog) niet zijn doorvertaald binnen de eigen organisatie. Veelal blijft de praktijk van de civiel-militaire samenwerking daar beperkt tot de contactpersonen. In de regio's waar de doorvertaling wel of gedeeltelijk plaatsvindt, betreft het meestal één of meerdere hulpverleningsdiensten.

De wijze waarop de afspraken zijn geoperationaliseerd varieert van 'aandacht in de opleidingen' (Gelderland-Midden) tot borging in de organisatie van het veiligheidsbureau (Noord- en Oost-Gelderland). De regio Brabant

Noord heeft in de opleiding voor de operationeel leidinggevenden aandacht besteed aan dit onderwerp. Aan de regio's is tevens gevraagd of ook de gemeenten al bezig zijn met de operationalisatie. Dit blijkt nog nergens het geval te zijn.

Alarmering van Defensie

Als het gaat om het alarmeren van Defensie, weet de meldkamer doorgaans wel wie moet worden gewaarschuwd. Hiervoor hebben de drie RMC's een Officieren van Dienst-regeling opgezet, en deze gecommuniceerd richting de regio's. In nagenoeg alle veiligheidsregio's is Defensie opgenomen in een alarmeringslijst. O.a. de regio's Gelderland-Zuid en Zeeland hebben Defensie opgenomen in het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS).

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen'

De voorbereiding van een militaire bijstandaanvraag is in de meeste regio's op dit moment (nog) onvoldoende geborgd in plannen, draaiboeken, processen en systemen. Onder invloed van recente ontwikkelingen, zoals de CMBA, heeft een aantal veiligheidsregio's hiermee inmiddels een aanvang gemaakt. Zo zijn maatregelen getroffen voor de meest basale aspecten, zoals het uitwisselen van telefoonnummers en andere contactgegevens. In diverse regio's is de inzet van Defensie gekoppeld aan het risico dat men loopt op een bepaald type ramp. Deze vinden hun oorsprong in ervaringen met bijvoorbeeld 'hoog water' en de MKZ-crisis.

Het aanvragen van bijstand

Op de vraag wie bevoegd is het proces van aanvraag op te starten geven nagenoeg alle regio's aan dat dit de Operationeel Leider (OL), de voorzitter van het ROT is. De OL stelt dit vervolgens voor aan de opperbevelhebber (burgemeester), die een besluit neemt. In enkele regio's is – in geval van spoed – de bevoegdheid de aanvraag op te starten tevens toegekend aan de Commandant van Dienst.

Alle regio's geven aan dat de burgemeester zo snel mogelijk wordt geïnformeerd indien bijstand moet worden aangevraagd. In de meeste gevallen is dit op het moment dat de OL overweegt bijstand van Defensie aan te vragen. Bij wijze van uitzondering gebeurt het informeren van de burgemeester wel eens achteraf. Dit heeft te maken met de snelheid waarmee de bijstand nodig is. Daar komt nog bij dat in de praktijk meestal het ROT de bijstand aanvraagt. In de meeste gevallen is de burgemeester dan al geïnformeerd over de ontwikkelingen.

Vrijwel alle regio's hebben aangegeven dat zij de formele procedure altijd hanteren. Geen enkele regio heeft specifiek beschreven in welke situaties welke procedure moet worden gevolgd. Veelal volstaat de veiligheidsregio met een verwijzing naar de formele regels voor het aanvragen van bijstand in draaiboeken. In de meeste regio's (totaal vijftien) is ook niet vastgelegd welke informatie moet zijn opgenomen in een bijstandaanvraag. In de tien andere regio's is dit in algemene termen beschreven. De veiligheidsregio betreft de defensievertegenwoordiger veelal nog niet bij het opstellen van de procedures en standaardformulieren.

Op dit moment is geen landelijk model voor het aanvragen van bijstand beschikbaar. Een aantal regio's heeft aangegeven hieraan wel behoefte te hebben en deed de suggestie een dergelijk formulier door het LOCC te laten opstellen. In totaal maken twaalf regio's gebruik van een (eigen) modelformulier voor het aanvragen van bijstand, de overige regio's niet. Veelal geldt het modelformulier voor alle vormen van bijstand en is het niet specifiek toegespitst op Defensie. De regio's Utrecht en Noord- en Oost-Gelderland hebben een modelformulier voor bijstand door blushef's, de regio Drenthe hanteert een algemeen model uit het Provinciaal Coördinatieplan.

Tot slot moet worden opgemerkt dat op dit moment niet eenduidig is belegd wie verantwoordelijk is voor de vertaalslag van civiel probleem (in termen van te realiseren effecten) naar in te zetten defensiemiddelen. Zowel het LOCC, de OVR en het Defensie Operatie Centrum (DOC) hebben een rol in dit kader. Bij geen van hen is voldoende informatie - over de effecten en beschikbaarheid van defensiemiddelen en de operationele behoefte - aanwezig om de vertaalslag effectief te kunnen maken. Om slagvaardiger de vraag naar en het aanbod van defensiemiddelen aan elkaar te kunnen koppelen, is het belangrijk dat de benodigde informatie zoveel mogelijk op een centraal punt samenkomt.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd'

Het proces rondom de bijstandsaanvraag is in de veiligheidsregio's onvoldoende geborgd. De bevoegdheid voor het aanvragen van militaire bijstand is weliswaar over het algemeen eenduidig belegd, maar de procesgang binnen de veiligheidsregio en de benodigde informatie in de aanvraag (zowel op nationaal als op regionaal niveau) is onvoldoende vastgelegd. Ook is niet in alle gevallen duidelijk wie in het aanvraagproces verantwoordelijk is voor de vertaalslag van het operationele probleem naar aan te vragen c.q. in te zetten defensiemiddelen: de veiligheidsregio, de OVR, het LOCC, het DOC of CLAS.

3.3 Voorbereiding binnen Defensie

3.3.1 *Introductie*

Om het verlenen van militaire bijstand goed te laten verlopen, moet het ministerie van Defensie binnen de eigen organisatie een aantal maatregelen treffen.

Allereerst dient Defensie ervoor zorg te dragen dat de middelen die in het kader van CMBA en ICMS zijn toegezegd te allen tijde ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Mede in verband met de uitzenddruk moet hiertoe capaciteit worden ingepland. Tevens moeten eisen worden gesteld aan zaken als bijvoorbeeld de geoefendheid, uitrusting, materieel en logistieke ondersteuning. Naast de eenheden die Defensie gegarandeerd heeft op basis van CMBA en ICMS zijn ook andere militaire middelen geschikt om ingezet te worden in een civiele omgeving. Voor het indienen van een bijstandsaanvraag is het wenselijk dat de veiligheidsregio op advies van de OVR weet welke effecten gerealiseerd kunnen

worden en of de bijbehorende defensiemiddelen (snel) beschikbaar zijn. In de tweede plaats moet sprake zijn van een interne procesgang die de gevraagde militaire bijstand mogelijk maakt. Onderzocht is in hoeverre de betreffende processen geborgd zijn.

3.3.2 *Bevindingen*

Gegarandeerde middelen

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) heeft in het kader van het CMBA convenant een aanwijzing opgesteld voor de krijgsmachtdelen om de afgesproken capaciteit beschikbaar te houden. Binnen het CLAS is met 'Operatieplan 10' (OPPLAN10) invulling gegeven aan deze aanwijzing. Hierin wordt de opdracht gegeven aan de eenheden om de benodigde capaciteiten gereed te houden. In dit plan worden ook eisen gesteld aan onder andere de geoefendheid, uitrusting, materieel en logistieke ondersteuning. Uit recent onderzoek dat de Algemene Rekenkamer uitvoerde met betrekking tot de managementinformatie Defensie, bleek ook dat binnen de CLAS maatregelen zijn genomen om aan deze eisen te kunnen voldoen.

Het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) plant batches van 25 man per eenheid in en wijst dus geen organieke eenheden aan. Aangezien marinemedewerkers / eenheden niet standaard over de benodigde uitrusting beschikken, zijn centraal voorraden aangelegd.

Het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) kent een minder vergaande vorm van planning, waardoor de kwaliteit van de te leveren bijdrage minder sterk geborgd is. De luchtmacht gaat er vanuit dat de onderdelen de betreffende (beperkte) capaciteit in termen van aantallen 'handen en voeten' moeiteloos ad hoc kunnen leveren. Hierdoor zijn geen afzonderlijke maatregelen getroffen voor wat betreft materieel, uitrusting en ondersteuning. De verschillende luchtmachtonderdelen hebben zelfstandig maatregelen getroffen om aan de CMBA verplichtingen te kunnen voldoen.

Een vergelijkbaar beeld gaat op voor de aangewezen opvanglocaties. De diepgang van de voorbereiding is per opvanglocatie verschillend. Een aantal locaties gaat er vanuit dat de betreffende opvang ad hoc geregeld kan worden op basis van de reeds aanwezige faciliteiten, zonder dat extra plannen of maatregelen nodig zijn.

In het kader van de implementatie van ICMS is inmiddels een nieuw OPPLAN10 van kracht. Dit plan wordt vastgesteld door de CDS en is voor alle operationele commando's bindend. Hierdoor is sprake van een betere afstemming tussen de bijdrage van de verschillende verantwoordelijke organisatieonderdelen, aangezien in de operationele voorbereiding defensiebreed eisen worden gesteld op het niveau van de eenheden en de opvanglocaties binnen Defensie.

Beschikbaarheid van niet-gegarandeerde middelen

Een totaaloverzicht van mogelijke effecten die de verschillende defensiemiddelen kunnen bewerkstelligen is binnen Defensie niet beschikbaar. Op het moment van een crisis wordt primair gesteund op kennis, ervaring en creativiteit van betrokken functionarissen. Momenteel wordt door de ministeries van BZK en van Defensie wel gewerkt aan een overzicht van Defensiesteun (catalogus), uitgedrukt in effecten.

De actuele beschikbaarheid van (niet) gegarandeerde effecten / middelen wordt voornamelijk niet bijgehouden. Veel informatie moet ad hoc gecreëerd worden door middel van telefoonverkeer over drie of meer schijven, onder andere op basis van grofmazige overzichten over de gereedheid van eenheden. Er is momenteel geen geborgd systeem beschikbaar voor de snelle vertaalslag van een civiel knelpunt naar een (snel) beschikbaar defensiemiddel.

SUBCONCLUSIE


KSF: `Beschikbaarheid van middelen`

Binnen Defensie zijn maatregelen getroffen zodat het - de in de CMBA overeengekomen middelen - ook daadwerkelijk kan leveren tijdens een crisis. Informatie over de actuele beschikbaarheid van (niet) gegarandeerde capaciteiten op basis van effecten is niet centraal belegd of geborgd in een systeem. Op dit moment zal de vertaling van civiel probleem naar beschikbaar defensiemiddel grotendeels ad hoc plaatsvinden tijdens de crisis.

Processen binnen Defensie

Onderzocht is of sprake is van een procesgang, die een snelle en adequate inzet van de aangevraagde capaciteiten mogelijk maakt. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar





twee processen. Ten eerste is er het proces waarbij eenheden alvast worden voorbereid op inzet in afwachting op de formele goedkeuring van de bijstandsaanvraag. Ten tweede is er het proces dat start met de binnenkomst van de formele bijstandsaanvraag bij Defensie en dat eindigt met de overdracht van de eenheid aan het civiele gezag.

INZETVOORBEREIDING

Tijdens een crisis gaat kostbare tijd verloren als gewacht wordt met het aanwijzen, klaarmaken en verplaatsen van eenheden totdat 'de koninklijke weg' is afgerond. Defensie vertrouwt op een informeel proces dat ervoor moet zorgdragen dat middelen sneller ingezet kunnen worden.

De RMC's hebben een 24-uurs bereikbaarheid. In geval van een crisis kan de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium de officier van dienst van het RMC (via de alarmeringsregeling) bellen. Vervolgens neemt de beschikbare (Reserve-) Officier Veiligheidsregio contact op met de veiligheidsregio. Indien de Officier Veiligheidsregio zitting neemt in het ROT kan het RMC de veiligheidsregio adviseren over mogelijkheden van Defensie en een eventuele de inzet laten voorbereiden.

Bij een dergelijke 'voorwaarschuwing' voor een te verwachten bijstandsaanvraag, belt het RMC de Officier van Dienst van het CLAS. Deze Officier van Dienst zal het operatiecentrum of de medewerkers Nationale Operaties (CLAS/NATOPS) informeren volgens de aanwezige bereikbaarheidsregeling. Vanaf dat moment gaat NATOPS na of de benodigde middelen beschikbaar zijn. Als de middelen belegd zijn bij de andere krijgsmachtdelen verloopt dit via het Defensie Operatie Centrum van de CDS (DOC) naar de operatiecentra van de andere operationele commando's.

Binnen CLAS kan NATOPS eenheden aanwijzen om zich voor te bereiden op het operatiebevel dat volgt op de goedgekeurde bijstandsaanvraag. De eenheid die zich voorbereid op de inzet zal het benodigde personeel verzamelen, voertuigen beladen en zich mogelijk zelfs verplaatsen in de richting van het inzetgebied.

In bovenstaand kader wordt het proces van proactieve voorbereiding van de militaire inzet beschreven. Dit proces is bekend bij betrokken functionarissen binnen Defensie en zij ervaren het als effectief. De te volgen procesgang, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken functionarissen en te verstrekken informatie liggen echter nergens vast. Militairen wisselen in principe iedere twee tot vier jaar van functie. Ook kunnen betrokken sleutelfunctionarissen onverhoeds wegvallen of verhinderd zijn. Zonder borging, in bijvoorbeeld een handboek NATOPS, bestaat een risico ten aanzien van een adequate overdracht van kennis op de volgende generatie militairen met functies van OVR, Commandant RMC of medewerkers CLAS/NATOPS. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit van een juiste procesgang. Er kunnen dan bijvoorbeeld knelpunten ontstaan als contact wordt opgenomen met verkeerde functionarissen of organisatie(onderdelen), niet voldoende informatie wordt verstrekt of verkeerde verwachtingen worden gewekt.



AFHANDELING BIJSTANDSAANVRAGEN BINNEN DEFENSIE

De formele aanvragen van veiligheidsregio's voor militaire steun en bijstand worden door Binnenlandse Zaken (LOCC)³ of Justitie (Bureau Operationele Zaken) bij het ministerie van Defensie ingediend. Op departementaal niveau hebben deze civiele partners één aanspreekpunt dat 24-uur per dag bereikbaar is, namelijk het Defensie Operatie Centrum (DOC). Het DOC leidt de binnengekomen aanvraag door naar de Directie Operaties (DOPS) en de Directie Juridische Zaken (DJZ). De DOPS beoordeelt de operationele aspecten van de aanvraag, waaronder de beschikbaarheid van de middelen in overleg met de relevante operationeel commando's (marine, landmacht, luchtmacht). De DJZ toetst de binnengekomen aanvraag aan de vigerende juridische en bestuurlijke kaders.

Betreft het een bijstandsverzoek op grond van de Politiewet 1993 dan bepaalt de DJZ of de aanvraag wordt gehonoreerd, na advies van de DOPS. Betreft het een verzoek op grond van de WRZO of steunverlening in het kader van het openbaar belang dan ligt deze bevoegdheid bij de DOPS, na advies van de DJZ. In geval van bestuurlijke of politieke gevoeligheden wordt de aanvraag voorgelegd aan de Secretaris - Generaal en eventueel aan de minister van Defensie.

Als de aanvraag is goedgekeurd, stelt het DOC de organisatie die de aanvraag heeft ingediend hiervan op de hoogte. Het DOC verstrekt een operationele aanwijzing aan de operatiecentra van de operationele commando's. De geweldsinstructie maakt hier onderdeel van uit. Het operationele commando zal vervolgens een operatiebevel t.a.v. de regelingen formeren en gereedstellen doen uitgaan naar de betrokken eenheden. De commandant van het RMC krijgt de gevraagde middelen onder bevel gesteld en vervult vervolgens de rol van Commandant Militaire Middelen (CMM).

De afhandeling van formele bijstandsaanvragen binnen Defensie is beschreven in het bovenstaande kader. Dit proces is geborgd in de 'standard operating procedures' van het DOC en ook het operationele besluitvormingsproces dat hierna plaatsvindt (operationele aanwijzing, operatiebevel) is een gedocumenteerde standaard werkwijze die afdoende is beschreven (o.a. gespecificeerd voor de nationale taak in OPPLAN 10) en algemeen bekend is. In dit proces worden op basis van het onderzoek dan ook geen grote risico's onderkend.

Bereikbaarheid en beschikbaarheid

Aansluitend nog een opmerking over de bereikbaarheid en beschikbaarheid van defensiefunctionarissen in de twee behandelde processen. Weliswaar zijn er bereikbaarheidsregelingen waarbij primair gebruik gemaakt wordt van het mobiele telefoonnetwerk, maar naast de officieren van dienst is een tijdige beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen (medewerkers NATOPS binnen RMC's en CLAS) niet gegarandeerd op basis van piketdiensten. Dit vormt in combinatie met het feit dat veel kennis over bruikbare defensiemiddelen en processen niet geborgd is een risico voor een adequate reactie op een civiele behoefte door Defensie.

³ Per 1 juni 2006 voert het LOCC de regie op bijstand. Met ingang van 2 januari 2007 is het LOCC eveneens verantwoordelijk voor de formele afhandeling van bijstand die is aangevraagd in het kader van de Politiewet 1993 of de WRZO en voor zover de gevraagde bijstand valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.



SUBCONCLUSIE

KSF: ` (Geborgde) processen, ten behoeve van een adequate respons`

De afhandeling van een formele bijstandsaanvraag en het operationele besluitvormingsproces dat hierop volgt zijn helder en geborgd. De geschetste procesgang (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) in het kader van de proactieve inzetvoorbereiding is binnen Defensie echter niet beschreven. Ook is de beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen binnen de RMC's en binnen de CLAS niet geborgd door middel van piketdiensten. Als procedures niet geborgd zijn kan kennis verloren gaan en wordt de kans op eigen (mogelijk foute) interpretaties van functionarissen groter.

3.4 Inzet van Defensie in een multidisciplinaire context

3.4.1 *Introductie*

Als Defensiepersoneel wordt ingezet om bijstand te leveren vallen de militairen onder het gezag van de civiele autoriteiten. Om de inzet succesvol te laten verlopen, moet de operationele aansturing goed geregeld zijn. Belangrijke aspecten zijn: eenhoofdige leiding door afspraken over de plaats van Defensie in de operationele hoofdstructuur en interoperabiliteit van communicatiemiddelen (ICT en verbindingsmiddelen). Ook moet het meevoeren en gebruiken van militaire wapens juridisch in orde zijn. On-

derzocht is of defensievertegenwoordigers tijdens een crisis een plaats hebben in de belangrijkste besluitvormende organen van de veiligheidsregio: CORT / COPI, ROT en GBT / RBT. Voor wat betreft de interoperabiliteit van communicatiemiddelen is onderzocht of de gehanteerde middelen op elkaar aansluiten en of hierover afspraken zijn gemaakt of maatregelen zijn getroffen. Met betrekking tot de genoemde juridische aspecten is gevraagd naar de bekendheid.

3.4.2 *Bevindingen*

Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding

In (bijna) alle regio's is de ROT-ruimte voorzien van een werkplek voor 'ad hoc diensten' of 'derden'. Deze werkplekken kunnen flexibel worden ingevuld. Als tijdens een bepaalde crisis behoefte is aan participatie van bijvoorbeeld een waterschap, een betrokken onderneming of Defensie, besluit het ROT op dat moment om vertegenwoordigers van deze diensten uit te nodigen. Of defensievertegenwoordigers ook daadwerkelijk tijdig worden opgeroepen zal in de eerste plaats afhangen van de wederzijdse bekendheid (zie subparagraaf 3.1.2) en in de tweede plaats van aanwezige procedures voor de alarmering en opkomst van de betrokkenen (zie subparagraaf 3.2.2).

Een stap verder gaat een structurele, voorbereide plaats van defensievertegenwoordigers in de operationele hoofdstructuur van de veiligheidsregio. In dat geval wordt Defensie standaard vanaf een bepaald niveau van opschaling (GRIP) of in bepaalde scenario's (maatramptypen) door de meldkamer opgeroepen voor deelname in het ROT. Als in een later stadium betrokkenheid weinig toegevoegde waarde meer blijkt te hebben, kan de OVR het ROT weer verlaten. Een dergelijke plaats zou moeten zijn geborgd in bijvoorbeeld orgaanbeschrijvingen van de veiligheidsregio, GRIP-procedures en een voorbereide werkplek in het ROT.

Er is een viertal regio's waar Defensie een dergelijke structurele plaats heeft toebedeeld gekregen, namelijk Zuid-Oost Brabant, Drenthe, Hollands Midden en Brabant Noord. De borging daarvan vindt op dit moment nog plaats. In negen regio's (Friesland, Groningen, Zeeland, Gelderland-Midden, Zuid-Holland Zuid, Noord- en Midden-Limburg, Flevoland, Rotterdam-Rijnmond en Midden-en West-Brabant) bestaan daarnaast plannen / intenties om Defensie in de nabije toekomst standaard vanaf een bepaald GRIP- niveau op te roepen.

Defensie geeft aan de eenheden aan dat zij onder het bevel van een civiele leidinggevende vallen. In de praktijk stuurt de commandant van het CORT / COPI of een commandant van een van de ingezette civiele eenheden de militaire eenheid aan. Uit het onderzoek bleek dat in geen enkele regio afspraken zijn gemaakt over de feitelijke plaatsing van militaire eenheden in de operationele structuur. Dergelijke keuzes zullen ad hoc worden gemaakt op basis van de actuele situatie. Ook blijkt dat verschillend gedacht wordt over de vraag of deelname van de commandant van de eenheden in CORT / COPI wel wenselijk is. Beleidsmatige uitgangspunten voor deze keuzes zijn echter niet gesteld, noch binnen de veiligheidsregio's, noch door de Rijksoverheid.

Tot slot blijkt nog discussie te bestaan over de wenselijkheid van deelname van defensievertegenwoordigers in het Regionaal of Gemeentelijk Beleids-

team (RBT / GBT) en de rol die in deze organen vervuld zou moeten worden. Ook binnen Defensie bleek nog onduidelijkheid te bestaan over de gewenste plaats, rol en verantwoordelijkheden van de Commandant Militaire Middelen. Deze rol is binnen Defensie voornamelijk niet uitgewerkt in het kader van de nationale taak, maar wordt wel gezien als belangrijk onderdeel binnen een civiel-militaire operatie. Verantwoordelijkheden van de CMM die nog onduidelijk zijn, zijn bijvoorbeeld de zogenaamde 'redcardholder functie' en de rol in het kader van de bevelsuitgifte. In de veiligheidsregio's is een eventuele participatie van de CMM in ieder geval nog niet geborgd. Ook zijn hiervoor geen beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd door de Rijksoverheid.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding'

In de meeste veiligheidsregio's geldt dat defensievertegenwoordigers pas worden ondergebracht in de operationele hoofdstructuur op het moment dat militaire bijstand noodzakelijk blijkt. Dit wordt ad hoc geregeld en is niet geborgd in procedures, plannen, etc tijdens de preparatiefase. Dit is verklaarbaar vanuit de traditionele 'vangnetfunctie' die Defensie altijd bekleed heeft, maar in de rol van structurele partner moet hierin verandering optreden. De ministers van BZK en van Defensie kunnen hierbij in het kader van de verdere ontwikkeling van ICMS een stimulerende en faciliterende rol spelen.

Interoperabiliteit van communicatiemiddelen

De oproep van defensievertegenwoordigers voor participatie in het ROT geschiedt via de Officieren van Dienst van de RMC's op basis van het kwetsbare (mobiele) telefoonnetwerk. Tijdens een crisis is uitval van dit netwerk door piekbelasting een groot risico. Een enkele regio stelt pagers beschikbaar aan de Officier Veiligheidsregio ten behoeve van de oproep. De communicatie tussen de defensievertegenwoordiger in het ROT en de operatiekamer van het RMC verloopt veelal ook via het (mobiele) telefoonnetwerk. Slechts een beperkt aantal regio's geeft aan hiervoor ook het nationale noodnet te gebruiken. In geen enkele veiligheidsregio zijn voorzieningen getroffen zodat Defensievertegenwoordigers in het ROT kunnen inloggen op het eigen defensienetwerk. De RMC's onderzoeken momenteel de mogelijkheden.

Een ander aandachtspunt is communicatie rond de operationele aansturing van de militaire eenheid. Communicatie tussen de civiele hulpdiensten vindt plaats door middel van het C-2000 netwerk. De RMC's, de OVR en militaire eenheden beschikken niet over C-2000 portofoons. Tussen de RMC's en de veiligheidsregio's zijn over het algemeen geen afspraken gemaakt over het ter beschikking stellen van deze middelen gedurende een crisis. Alleen de regio's Zuid-Oost Brabant, Noord- en Midden-Limburg, Noord- en Oost-Gelderland geven aan een aantal portofoons hiervoor achter de hand te houden. In de regio's Friesland, Zeeland en Noord- en Oost-Gelderland lopen hiernaast projecten die de civiele gebruiksmogelijkheden van defensiesystemen als TITAN en ISIS verkennen. Brabant Noord beschikt reeds over een eigen versie van het systeem ISIS.

De alternatieve mogelijkheid van communicatie die thans wordt gehanteerd, is colocatie van militaire en civiele commandanten. Ook kan een militaire liaison die over verbindingsmiddelen beschikt worden geplaatst bij de civiele commandant. Als 'los materieel' (buiten het organieke verband) wordt ingezet is dit echter geen oplossing. Over de te hanteren communicatiewijze zijn in de preparatiefase echter geen afspraken gemaakt tussen Defensie en de veiligheidsregio's, en is ook geen beleid vanuit het Rijk geformuleerd. Tijdens de inzet zullen dergelijke communicatiestructuren ad hoc moeten worden opgezet.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Interoperabiliteit van communicatiemiddelen'

De gehanteerde communicatiemiddelen vormen een risico gedurende een civiel-militaire operatie. Voor wat betreft de oproep en het functioneren van de defensievertegenwoordigers in het ROT wordt veelal gebruik gemaakt van kwetsbare (mobiele) telefoonsystemen. Voor de communicatie op het niveau van de militaire eenheid zijn er in de preparatiefase slechts beperkt maatregelen getroffen om de communicatie tussen civiele en militaire commandanten te waarborgen.

Meevoeren en gebruik van militaire wapens

Op het niveau van de veiligheidsregio's en de RMC's bestaat veel onduidelijkheid over de juridische aspecten rond de toepassing van geweld en de benodigde toestemming voor het meevoeren van automatische wapens.

JURIDISCHE ASPECTEN

Het soort aanvraag geeft aan óf militairen hun organieke wapen meenemen.

Militairen nemen in principe geen wapen mee, alleen bij inzet op grond van de Politiewet 1993 kan dit wel het geval zijn. Hierbij wordt primair gedacht aan inzet voor de beveiliging en bewaking van personen en objecten. Slechts bij bijstand op grond van de Politiewet 1993 heeft een militair geweldsbevoegdheden aangezien de Politiewet 1993 de Ambtsinstructie voor politie, KMar en buitengewoon opsporingsambtenaar van toepassing verklaart op de bijstandsverlenende militair. Deze ambtsinstructie is in feite de Geweldsinstructie. Omdat militairen niet specifiek getraind zijn in de toepassing van de Ambtsinstructie voor buitengewoon opsporingsambtenaar is voor militairen een aangepaste geweldsinstructie in het kader van bewakingsdoeleinden gemaakt. Deze geweldsinstructie treedt niet buiten de kaders van de Ambtsinstructie en is afgestemd met BZK en Justitie. In het operatiebevel voor de eenheid wordt aangegeven of de militairen hun organieke wapen mogen gebruiken.

De Ambtsinstructie geeft aan dat voor het meevoeren van automatische vuurwapens toestemming moet worden gegeven door de aanvragende burgemeester en door de ministers van BZK en Justitie. Deze toestemmingen moeten worden verzorgd door de aanvragende instanties en niet door Defensie. Tijdens de interviews bleek echter dat dit op het niveau van de veiligheidsregio's en de RMC's veelal onbekend is.⁴

⁴ Dit zogenaamde 'toestemmingsvereiste' komt in de toekomst waarschijnlijk te vervallen. Artikel 8 wordt (deels) uit de Ambtsinstructie voor Politie, Koninklijke Marechaussee en Buitengewoon Opsporings Ambtenaren geschrapt. Vanaf dat moment zal de aanvraag die een burgemeester indient, gelden als een toestemming voor het meevoeren van automatische wapens.

SUBCONCLUSIE

KSF: `Meevoeren en gebruik van militaire wapens is geregeld (o.a. geweldsinstructie)`

Op decentraal niveau bestaat onduidelijkheid over de aanwezigheid en het gebruik van wapens in geval van een militaire inzet. Tijdens een crisis kan hierdoor de civiele overweging om wel / geen militaire bijstand aan te vragen (onterecht) worden beïnvloed en kunnen gevoelige misverstanden ontstaan. Ook is in de veiligheidsregio's onvoldoende kennis aanwezig over de noodzakelijke toestemming die moet worden verleend voor het meevoeren van automatische wapens. Hierdoor kan het gebeuren dat de regio niet tijdig zorgdraagt voor deze bestuurlijke toestemming. Dit kan de goedkeuring van een militaire bijstandsaanvraag vertragen. Mochten de betreffende militairen zonder deze goedkeuring toch worden ingezet, dan worden risico's gelopen bij de juridische en bestuurlijke verantwoording van de inzet.

3.5 Opleiden en oefenen

3.5.1 *Introductie*

Contactpersonen binnen de veiligheidsregio en defensievertegenwoordigers moeten onderling bekend zijn met elkaars structuur, cultuur en werkwijze. Zo dienen de civiele operationele commandanten voorbereid te zijn op de aansturing van militairen. Gezamenlijk opleiden en oefenen is een harde noodzaak om de civiel-militaire afspraken te beproeven en te verbeteren. Binnen het project ICMS is het samenwerken van civiele en militaire opleidingsinstituten een speerpunt.



De daadwerkelijke beoefening van de civiel-militaire samenwerking gebeurt nog te weinig om voldoende vertrouwd te raken met elkaars structuur, cultuur, werkwijze en aansturing. De regio Rotterdam-Rijnmond heeft het gezamenlijk oefenen in het kader van specifieke scenario's wel structureel opgepakt. In een aantal veiligheidsregio's bestaat al beperkte ervaring met gezamenlijke inzet door nationale oefeningen (zoals Bonfire), oefeningen met lokale militaire eenheden of inzet van specialistische militaire capaciteit. Dit staat echter in principe los van de recente beleidsmatige intensiveringen (CMBA en ICMS) en de rol die de RMC's hierbij hebben gekregen als structurele Defensievertegenwoordiger. De veiligheidsregio's Hollands Midden, Zeeland, Drenthe en Amsterdam-Amstelland hebben op basis van dergelijke (incidentele) ervaringen wel de wens uitgesproken om vaker te oefenen met Defensie. Daarnaast hebben ook de veiligheidsregio's Gelderland-Midden, Noord- en Midden-Limburg en Groningen de intentie uitgesproken om in 2007 de civiel-militaire samenwerking verder vorm te geven in werkelijke oefeningen.

Een goede eerste stap die in veel regio's gemaakt wordt voor een werkelijke deelname van Defensie aan civiele oefeningen, is de deelname van de OVR als observator. Dit gebeurt op dit moment al in de regio's Haaglanden, Zuid-Oost Brabant, Brabant Noord, Midden- en West-Brabant, Limburg Zuid. In de overige veiligheidsregio's is er nog sprake van eenmalige of incidentele gemeenschappelijke oefeningen, samenwerking of observatie.

Om de mogelijkheden voor het gezamenlijk opleiden en oefenen te onderzoeken en om de deelname van Defensie in opleidings- en oefenplannen mogelijk te maken, kan de Officier Veiligheidsregio plaats nemen in een multidisciplinair overleg of werkgroep. In de regio's Groningen, Friesland, Drenthe, Noord- en Oost-Gelderland en Twente hebben Defensievertegenwoordigers inmiddels zitting genomen in dergelijke overleggen of werkgroepen. De regio's Zeeland, Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Oost Brabant en Noord- en Midden-Limburg hebben de intentie uitgesproken om in de nabije toekomst Defensie structureel te gaan betrekken bij multidisciplinaire overleggen of werkgroepen in het kader van het opstellen van opleidings- en oefenplannen. De overige regio's zitten in een fase van kennismaking en verkenning van de mogelijkheden voor oefenen.

Specifiek op het gebied van geïntegreerde opleidingsactiviteiten zijn de meeste veiligheidsregio's niet actief. In de regio Zuid-Oost Brabant daarentegen neemt de OVR deel aan de opleidingen van de veiligheidsregio. De OVR's, die functioneren op ROT-niveau, volgen een cursusprogramma over de civiele organisatie dat door Defensie is opgesteld. Op dit moment worden bij de CLAS voor de militaire basisopleidingen cursusmodules opgezet over militair optreden onder civiele aansturing. Het grootste deel van de militaire commandanten die kunnen worden ingezet is hier echter voorsnog niet in geschoold, wat een risico vormt voor een goede communicatie tijdens een civiel-militaire inzet.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Samen oefenen en opleiden'

Multidisciplinair opleiden en oefenen met Defensie in de veiligheidsregio's gebeurt nog te weinig, maar is volop in ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor de participatie van de OVR's in multidisciplinair oefenoverleg en in multidisciplinaire werkgroepen. Wel wordt de OVR in veel regio's ingezet als observant bij multidisciplinaire oefeningen, maar ook dit is niet structureel. Een belangrijk punt van aandacht voor de veiligheidsregio's en de RMC's is de regionale behoefte aan gezamenlijk opleiden en oefenen vanuit zowel de civiele als de militaire invalshoek te bezien.

3.6 Evalueren en verbeteren

3.6.1 Introductie

Om lessen te trekken uit militaire inzet (inclusief oefeningen) en de bestaande situatie te verbeteren, is het van belang dat de samenwerking geëvalueerd wordt. Vervolgens is het van belang dat 'lessons learned' worden vastgesteld en dat maatregelen worden getroffen ter verbetering. Ook is het belangrijk dat deze opgedane kennis wordt gedeeld met andere belanghebbenden, zoals de andere RMC's en veiligheidsregio's. Onderzocht is of de veiligheidsregio's en de RMC's elke grootscheepse inzet en / of oefening evalueren en of Defensie hierbij wordt betrokken.

3.6.2 Bevindingen

De veiligheidsregio's geven aan zelf het proces van evalueren met lessons learned en monitoring georganiseerd te hebben. Dit geldt tevens voor de RMC's. Indien Defensie participeert in een inzet, zal Defensie bij de civiele evaluatie mee kunnen doen. De regio's Groningen, Friesland, Drenthe, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Flevoland, Haaglanden, Zeeland en de regio's in de provincies Noord-Brabant en Limburg geven aan dat de mogelijkheid van samen evalueren is besproken maar niet verder uitgewerkt. Afspraken op het gebied van het verwerken van besproken lessons learned en het monitoren ervan zijn nodig om het gemeenschappelijke evaluatieproces beter te laten verlopen. Echter door het prille karakter van civiel-militaire samenwerking en de geringe gemeenschappelijke inzet, is in veel regio's nog geen aanleiding geweest om in het evaluatieproces samen op te trekken.

SUBCONCLUSIE

KSF: 'Evalueren en verbeteren'

Op het gebied van het gemeenschappelijk evalueren steunen de verschillende veiligheidsregio's en de RMC's op dit moment volledig op het reguliere evaluatieproces zoals dat bestaat binnen de eigen organisatie. Door het prille karakter van de samenwerking en het ontbreken van voldoende praktijkervaring met betrekking tot het gezamenlijk oefenen is de gemeenschappelijke evaluatie nog niet verder uitgewerkt.



Het vierde hoofdstuk bevat naast een samenvatting de (eind)conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek naar de status en de effectiviteit van de civiel-militaire samenwerking.

Managementsamenvatting - conclusies en aanbevelingen

4.1 Terugblik op de kritische succesfactoren

Om, bij wijze van nulmeting, een beeld te krijgen van de civiel-militaire samenwerking is de stand van zaken op het niveau van de veiligheidsregio's en de RMC's onderzocht. Hierbij zijn de kritische succesfactoren (ksf-en) gebruikt als maatstaf om de effectiviteit van de samenwerking te beoordelen. In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen en subconclusies behandeld voor de verschillende ksf-en van de civiel-militaire samenwerking.

Hieronder volgen per ksf kort samengevat de subconclusies. Ook worden de uit de subconclusies voortvloeiende aanbevelingen gepresenteerd. Deze aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel geïnspireerd op best-practices en suggesties die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Er komen acties uit voort voor de veiligheidsregio's, voor het ministerie van BZK en voor het ministerie van Defensie. Om de veiligheidsregio's en de RMC's verder te ondersteunen bij het inventariseren en uitvoeren van verbeteringen ten aanzien van de civiel-militaire samenwerking is tevens een generieke checklist opgesteld en als bijlage vier bij dit rapport opgenomen.

KSF	SUBCONCLUSIES	AANBEVELINGEN
THEMA WEDERZIJDSE BEKENDHEID		
Elkaar kennen en gekend worden	In bijna alle veiligheidsregio's zijn contacten gelegd en kennen de contactpersonen elkaar. Wel zijn er zowel bij de veiligheidsregio's als binnen Defensie meerdere contactpersonen die elkaar nog niet altijd voldoende op de hoogte houden. Een paar regio's beschikt nog niet over een eigen defensiecontactpersoon (OVR).	DEFENSIE Stel voor iedere veiligheidsregio zo snel mogelijk een Officier Veiligheidsregio aan. DEFENSIE EN VEILIGHEIDSREGIO'S Zorg voor een eenduidig aanspreekpunt en stem af binnen de eigen (interne) organisatie.
Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie	De afspraken zijn bekend. Bij zowel de veiligheidsregio's als de RMC's bestaat echter behoefte aan een overzicht van wat met de inzet van Defensie kan worden bereikt.	DEFENSIE Stel een producten- / dienstencatalogus op met de mogelijke defensiebijdragen, bij voorkeur in termen van effecten. Beleg de verantwoordelijkheid voor het beheer op een centraal punt.

KSF	SUBCONCLUSIES	AANBEVELINGEN
THEMA VOORBEREIDING IN DE VEILIGHEIDSREGIO		
Plaats Defensie in civiele plannen en processen	Veelal zijn slechts over de meest primaire elementen afspraken gemaakt, zoals het uitwisselen van telefoonnummers voor de oproep van defensievertegenwoordigers.	VEILIGHEIDSREGIO'S Bepaal welke bestuursafspraken met Defensie verder moeten worden geoperationaliseerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opname van Defensie in het GMS en in draaiboeken en plannen. Doe dit zoveel mogelijk in onderlinge afstemming.
Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd	Over het algemeen is duidelijk wie bevoegd is tot het aanvragen van militaire bijstand. De op te nemen informatie in de aanvraag is dit niet. Ook is niet in alle gevallen duidelijk wie in het aanvraagproces verantwoordelijk is voor de vertaalslag van het operationele probleem naar aan te vragen c.q. in te zetten defensiemiddelen: de veiligheidsregio, de OVR, het LOCC, het DOC of CLAS.	BZK Laat onder de regie van het LOCC een format opstellen op basis van de informatiebehoeften in het aanvraagproces. BZK EN DEFENSIE Beleg de operationele coördinatie tussen vraag en aanbod van militaire bijstand op een centrale plaats. Betrek hierbij de rol die het LOCC heeft toebedeeld gekregen in het kader van steun en bijstand.
THEMA VOORBEREIDING BINNEN DEFENSIE		
Defensiemiddelen zijn beschikbaar	Maatregelen zijn getroffen om aan de gegarandeerde verplichtingen te kunnen voldoen. Voor wat betreft de (niet) gegarandeerde capaciteiten bestaat weinig (centraal) inzicht in de beschikbaarheid.	DEFENSIE Laat de actuele beschikbaarheid van de middelen in de producten-/ dienstencatalogus op een centraal punt bijhouden.
Geborgde processen binnen Defensie	De afhandeling van de formele bijstands-aanvraag tot aan de overdracht van de middelen aan het civiele gezag is geborgd in processen. Niet geborgd zijn de beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen en het proces waarbij eenheden proactief worden voorbereid op een (naderende) inzet.	DEFENSIE Leg de procesgang v.w.b. het proces van proactieve voorbereiding vast en zet piketdiensten op voor betrokken sleutelfunctionarissen.

KSF	SUBCONCLUSIES	AANBEVELINGEN
THEMA INZET VAN DEFENSIE IN EEN MULTIDISCIPLINAIRE CONTEXT		
<p>Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding</p>	<p>De plaats van Defensie in de operationele hoofdstructuur wordt grotendeels ad hoc ingevuld. Hierover zijn nog weinig afspraken gemaakt.</p>	<p>BZK EN DEFENSIE Werk de plaats en de rol uit van de verschillende defensievertegenwoordigers in de operationele hoofdstructuur en communiceer hierover met de veiligheidsregio's en de RMC's.</p> <p>VEILIGHEIDSREGIO'S Borg deze plaats in de veiligheidsregio, zoals in crisisbeheersingsplannen en alarmeringsprocedures van de meldkamer (GMS).</p>
<p>Interoperabiliteit van communicatiemiddelen</p>	<p>Er is geen sprake van interoperabiliteit tussen de civiele en militaire verbindingsmiddelen. Er zijn ook amper afspraken gemaakt over het gebruik van communicatiemiddelen. Om communicatie te bewerkstelligen moeten (vooralsnog) tijdens de crisis maatregelen worden getroffen.</p>	<p>BZK EN DEFENSIE Investeer in maatregelen en maak afspraken ter vermindering van de risico's v.w.b.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de alarmering van defensievertegenwoordigers; • de verbindingen tussen militaire liaison en operatiekamer RMC; • de verbindingen 'in het veld' (o.a. C2000).
<p>Meevoeren en gebruik van wapens</p>	<p>Ondanks het feit dat de juridische kaders centraal zijn uitgewerkt, bleek hierover op het niveau van de veiligheidsregio's en de RMC's veel onduidelijkheid te bestaan.</p>	<p>BZK EN DEFENSIE Communiceer over de juridische aspecten rondom de inzet van militairen naar de veiligheidsregio's en de RMC's.</p> <p>BZK Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het bovengenoemde format.</p>

KSF	SUBCONCLUSIES	AANBEVELINGEN
THEMA'S OPLEIDEN EN OEFENEN - EVALUEREN EN VERBETEREN		
Gezamenlijk oefenen en opleiden	De structurele beoefening van de civiel-militaire samenwerking bevindt zich nog in een opstartfase. Een aantal regio's heeft Defensie een plaats gegeven in het eigen oefen en opleidingsbeleid.	<p>BZK Stimuleer het samen oefenen met Defensie.</p> <p>VEILIGHEIDSREGIO'S Betrek Defensie- vertegenwoordigers bij het opstellen van de oefenprogrammering, en formuleer jaarlijks de oefenbehoefte met Defensie en evalueer gezamenlijk.</p>
Evalueren en verbeteren	Evaluaties van de veiligheidsregio's en de RMC's steunen nog volledig op het reguliere evaluatieproces binnen de eigen organisatie.	<p>DEFENSIE Geef het beoefenen van de nationale taak een structurele plaats in de oefenprogrammering van de eenheden op basis van de geformuleerde vraag uit de regio's.</p>



4.2 Totaalbeeld

Nu alle conclusies op een rij staan kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord:

‘In hoeverre is met de civiele en militaire implementatie van de CMBA een effectieve militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten geborgd?’

De ministeries van Defensie en van BZK willen met de Civiel-Militaire Bestuursafspraken en de Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking de rol van Defensie in de nationale veiligheid vergroten. Defensie wordt hierbij geïntegreerd als structurele partner. Een navenante plaats van Defensie in de structuren, processen en oefeningen van de veiligheidsregio's moet echter nog grotendeels gerealiseerd worden. Veel contacten zijn pas recent gelegd. Het borgen en het gezamenlijk oefenen in de veiligheidsregio's vindt nog beperkt plaats. Binnen het ministerie van Defensie is de uitvoering van diverse maatregelen en investeringen in het kader van ICMS nog in volle gang.

De wijze waarop en het tempo waarin de veiligheidsregio's invulling geven aan de civiel-militaire samenwerking loopt op het moment nogal uiteen. De veiligheidsregio's verschillen ook in ambitie als het gaat om de gewenste rol van Defensie. De ene regio beschouwt Defensie als 'structurele partner', de andere regio ziet Defensie nog steeds als 'vangnet'. Dit heeft invloed op de uitwerking van de bovenstaande aanbevelingen.

Voor de ministers van BZK en Defensie ligt er de taak de betreffende regio's te overtuigen van het belang van goede civiel-militaire samenwerking en decentrale ambities verder te stimuleren en te faciliteren. Dit laatste kan onder andere door het opnemen van (de rol van) Defensie in regelingen als de Leidraad Maatramp, de Leidraad Operationele Prestaties en in formats voor het opstellen van plannen, handboeken, etc.



Bijlage 1

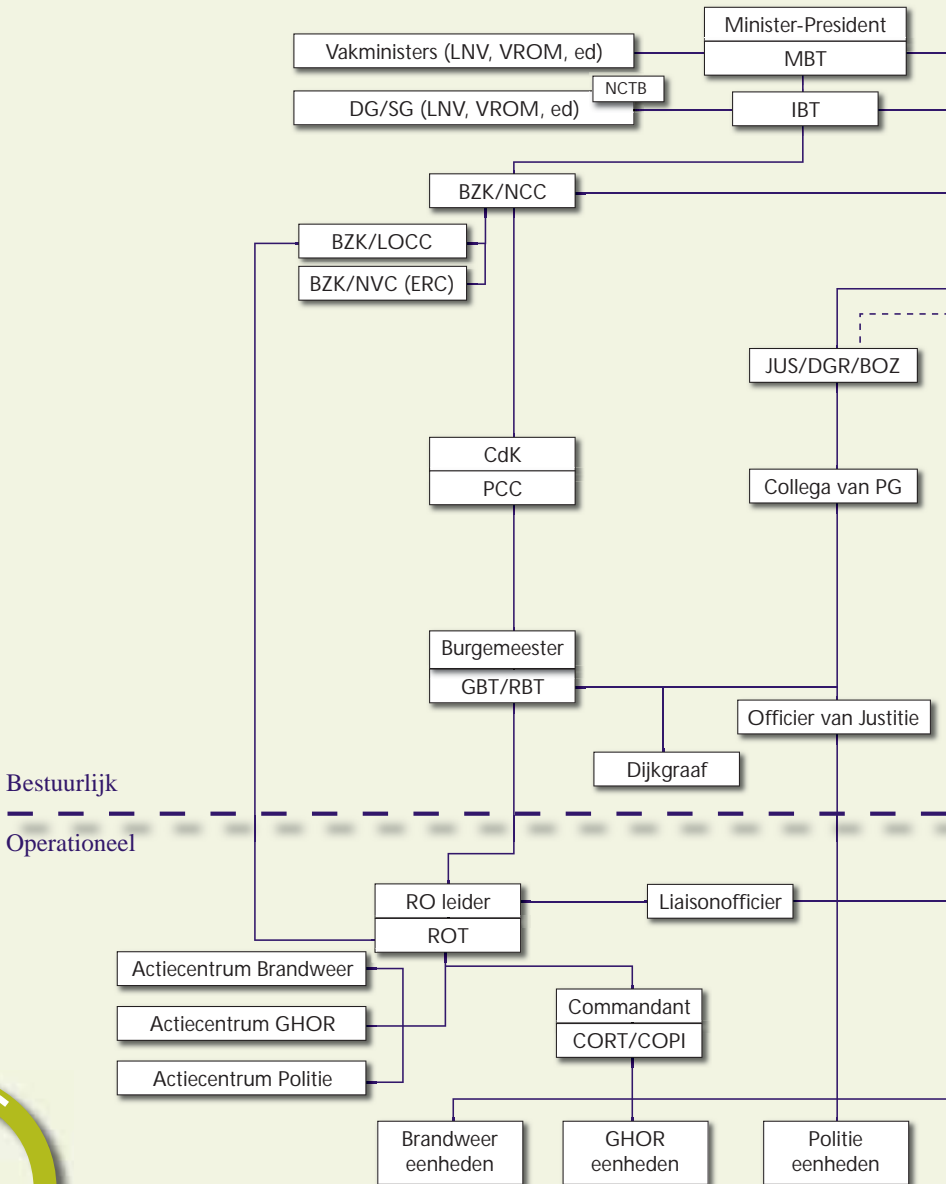
Gegarandeerde capaciteiten CMBA en ICMS

Onderstaande maatregelen betekenen dat Defensie het aantal militairen waar civiele autoriteiten binnen 48 uur gegarandeerd over kunnen beschikken, verhoogt van 3000 naar 4600. Per maatregel gelden specifieke reactietijden. Bij verhoogde dreiging kunnen de tijden verder worden verkort.

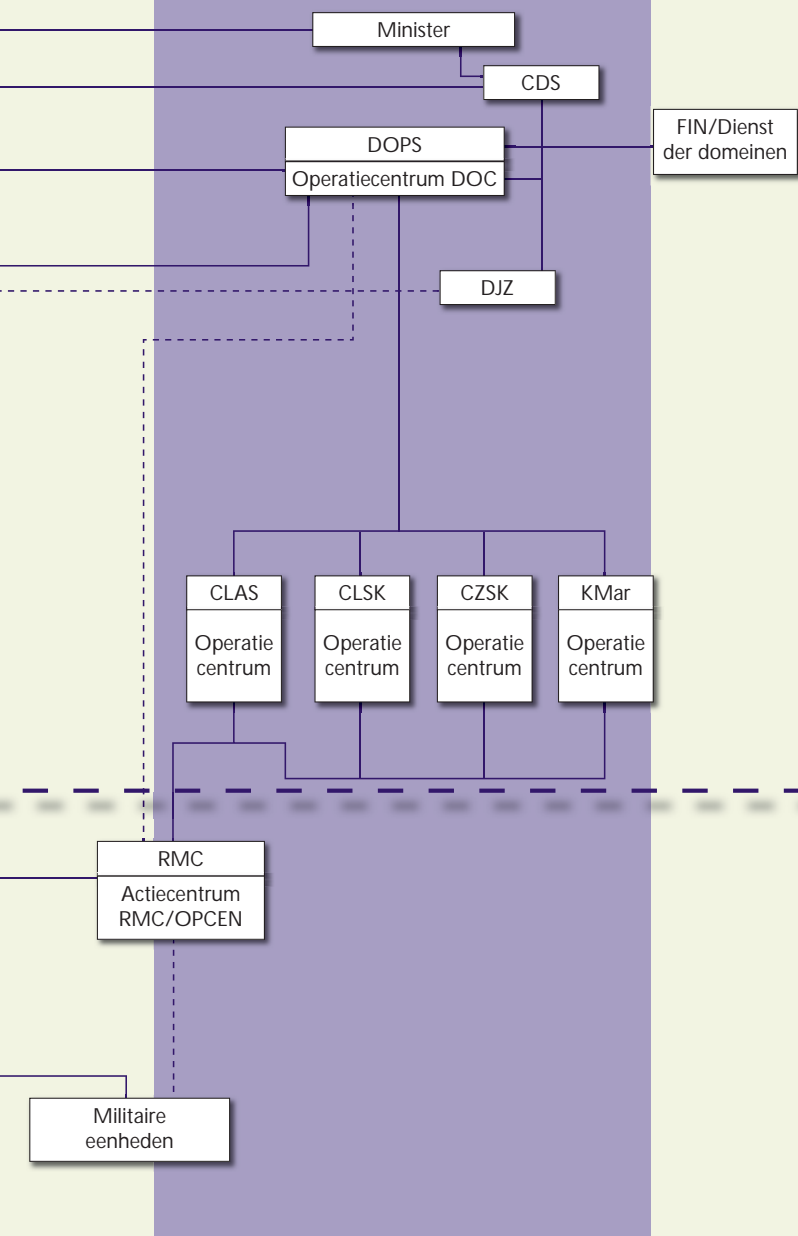
- Een opvanglocatie per provincie (CMBA 2005)
- Eenheid van bataljonsomvang voor de bewaking van objecten en gebieden (operationeel 2007)
- Beschikbaarheid mobiele grondradarsystemen voor bewaking van objecten en gebieden
- Onbemande vliegtuigjes voor de uitvoering van observatietaken boven Nederland (operationeel 2008)
- Aanpassing militaire luchtverkeersleidingcentrum Nieuw Milligen als back-up voor ca. 60% van de luchtverkeersleiding van Schiphol (operationeel in 2007)
- Twee samengestelde eenheden (EOD, snelle vaartuigen, duikvaartuig e.d.) voor de bescherming van havens (operationeel in 2011)
- Twee schepen van de wacht voor de bescherming van havens en vaarroutes
- Uitbreiding Explosieven Opruimingsdienst (EOD) zodat deze binnen drie uur op vier locaties tegelijk ondersteuning kan verlenen (operationeel 2010)
- Back-up communicatiemiddelen
- Oprichting tweede NBC-eenheid, incl. een snelle NBC-responscapaciteit die binnen twee uur beschikbaar moet zijn (operationeel 2012)
- Oprichting gezamenlijke NBC-opleidingsfaciliteit voor civiel en militair NBC-personeel (operationeel 2012)
- Maximaal 350 rups- en wielvoertuigen voor de evacuatie van burgers binnen rampgebieden (operationeel 2007)
- Vouwbrug en geniecapaciteit voor noodvoorzieningen (operationeel 2007)
- Een noodhospitaal, zes geneeskundige hulpposten en een ziekenautopoloton voor de ondersteuning van eerste- en tweedelijns verzorging van gewonden in en bij een rampengebied (operationeel 2007)
- Defensie kan worden belast met de operationele leiding over grootscheepse evacuaties (operationeel 2007)
- Doorontwikkeling netcentrische proeftuin bij LOCC in Driebergen tot een werkende configuratie van systemen, op alle niveaus te testen tijdens de interdepartementale crisisbeheersingsoefening Voyager 2007
- Een gezamenlijke uitwijklokatie voor het Defensie Operatie Centrum (DOC) en het Nationaal Crisis Centrum (NCC)
- Ontwikkeling van gezamenlijke opleidingsmodules door NIBRA, Politieacademie en defensieacademies
- Een vaste militair adviseur voor iedere veiligheidsregio, bijgestaan door reservisten
- Nader onderzoek invulling helikoptersteun bij rampenbestrijding en inzet bijzondere bijstandseenheden.

Bijlage 2

Overzicht van actoren in het kader van civiel-militaire samenwerking



Defensie



Bijlage 3

Bronnenlijst

Geïnterviewde contactpersonen bij de veiligheidsregio's

Groningen	Dhr. Klaassens
Friesland	Dhr. Van de Ven
Drenthe	Mevr. Schumacher
IJssel-Vecht	Dhr. Schepers en dhr. Sinselmeijer
Twente	Dhr. Bokdam
Noord- en Oost-Gelderland	Dhr. Wullink
Gelderland-Midden	Dhr. Slakhorst
Gelderland-Zuid	Dhr. Dresen
Utrecht	Dhr. Roos
Noord-Holland Noord	Dhr. Nijenhuis
Zaanstreek-Waterland	Mevr. Vennik en mevr. Cools
Kennemerland	Dhr. Benoist en dhr. Muller
Amsterdam-Amstelland	Dhr. Huizinga, mevr. Van Solm en dhr. Schoonen
Gooi en Vechtstreek	Dhr. Huizing
Haaglanden	Dhr. Evers
Hollands Midden	Dhr. Jonker
Rotterdam-Rijnmond	Dhr. Uithol
Zuid-Holland Zuid	Dhr. Visser
Zeeland	Dhr. Matthijsse
Midden- en West-Brabant	Dhr. Maesen en dhr. Verlaan
Brabant Noord	Dhr. De Vet
Zuid-Oost Brabant	Dhr. Tromp
Noord- en Midden-Limburg	Dhr. Van der Bilt
Limburg Zuid	Dhr. Custers
Flevoland	Dhr. Borgstein

Geïnterviewden binnen Defensie

RMC Noord	Kol. Hendriksen
	Maj. Smit
	Maj. Hottinga
	Maj. Van Rossen
RMC West	Kol. Vrenken
	Maj. Van Lopik
	Maj. Van der Waal
	Kap. Bakker
	Kap. Brinkman

RMC Zuid

Kol. Vermeulen
Maj. Backus
LKol. Hooijmeijer
Maj. Van Houwelingen
LKol. Frencken
Maj. Piëtte
LKol. Heere
Maj. Wiersma
Dhr. Van Kappen

Staf CLAS

Directie Juridische Zaken


Overige bronnen

- Ministers van BZK en Defensie:
Kamerbrief Defensie en nationale veiligheid, nr. 2005001501
- Ministeries van BZK en Defensie (11-2004): *Eindrapport CMBA Fase II*
- Ministers van BZK, Justitie en Defensie (03-03-2005):
Convenant betreffende militaire capaciteit voor civiele ondersteuning
- Minister van BZK, Justitie en Defensie (03-03-2005): *Raamconvenant CMBA*
- Wet Rampen en Zware Ongevallen
- Politiewet 1993
- Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang
- Ministerie van BZK (23-06-2005): *Overkoepelend plan van aanpak ICMS*
- Ministers van BZK en Defensie (29-11-2005): *Kamerbrief Rapportage ICMS*
- Minister van BZK (30-01-2006): *Kamerbrief Beleidsplan Crisisbeheersing, nr. 29668*
- Nota ADD (27-03-2006): *Defensie overleg, nr. N2006009867*
- Ministers van BZK en Defensie (24-05-2006): *Kamerbrief ICMS, nr 2006-0000175447*
- Minister van Defensie (29-05-2006):
Kamerbrief afsluitende rapportage 'Defensie en Terrorisme', nr. HDAB 2006017335
- Inspectie OOV/ADD (06-2006):
Inspectiebericht Civiel-Militaire Samenwerking
- Ministerie van BZK (15-06-2006):
Circulaire Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum, nr. 2006/53034
- Ministerie van Defensie (03-07-2006): *Plan van aanpak ICMS*
- Ministerie van BZK (11-12-2006): *Brief formaliseren van bijstand door het LOCC*
- Verkregen documentatie uit interviews

Bijlage 4

Generieke checklist civiel-militaire samenwerking

- 1 Het RMC en de veiligheidsregio beschikken elk over een vaste contactpersoon / aanspreekpunt die elkaar frequent op de hoogte houden van relevante onderwerpen.
- 2 De hulpverleningsdiensten en de gemeenten voorzien in een functionaris die belast is met de regionale afstemming voor de civiel-militaire samenwerking.
- 3 De taken van de contactpersoon / aanspreekpunt zijn beschreven.
- 4 De veiligheidsregio's hebben een vaste werkplek voor Defensie (zowel ten behoeve van voorbereidende als operationele werkzaamheden).
- 5 Op de werkplek van Defensie bij de veiligheidsregio is een koppeling met de ICT systemen van Defensie beschikbaar.
- 6 Defensie (de OVR) is fysiek aanwezig in de veiligheidsregio (... dagen per week).
- 7 Er is structureel overleg in het kader van de stand van zaken en ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking.
- 8 De CMBA en ICMS zijn op alle niveaus bekend bij het RMC, bij de veiligheidsregio, bij de hulpverleningsdiensten en bij de gemeenten.
- 9 Decentrale civiel-militaire afspraken (niet CMBA / ICMS) zijn bekend en vastgelegd bij de RMC en de veiligheidsregio.
- 10 De civiel-militaire samenwerking en (gekwantificeerde) doelstellingen zijn opgenomen in de jaarplannen van het RMC en van de veiligheidsregio.
- 11 De OVR en de veiligheidsregio hebben een overzicht van de defensiecapaciteit(en) en bijbehorende effecten.
- 12 De OVR en de veiligheidsregio zijn bekend met de opkomsttijden van Defensie.
- 13 De bijstandsregelingen en bijdrage die Defensie aan de veiligheidsregio kan leveren zijn beschreven in draaiboeken en plannen (algemeen en specifiek).
- 14 Defensie is betrokken bij het opstellen en in stand houden van procedures, regelingen, draaiboeken en plannen van de veiligheidsregio en omgekeerd.
- 15 De bevoegdheid tot opstarten van een bijstandsaanvraag is vastgelegd.
- 16 Met Defensie zijn alarmeringsafspraken gemaakt over het proactief inschakelen van Defensie als de veiligheidsregio opschaalt.
- 17 De meldkamer van de veiligheidsregio heeft de procedures voor het aanvragen van militaire bijstand en alarmeren van Defensie opgenomen in GMS / alarmeringssysteem.

- 
- 18 De veiligheidsregio maakt gebruik van de mogelijkheid tot proactieve advisering (over effecten, capaciteiten en beschikbaarheid) en gereedstelling van capaciteit bij Defensie.
 - 19 Defensievertegenwoordigers hebben een voorbereide plaats in de operationele hoofdstructuur (het ROT en (eventueel) het GBT / RBT).
 - 20 De veiligheidsregio heeft afspraken met Defensie over betrouwbare communicatiemiddelen (tbv alarmeren en tijdens een inzet).
 - 21 De procedure en randvoorwaarden omtrent het wapenbezit en het (eventueel) gebruik van geweld door Defensie is bekend en geregeld bij de veiligheidsregio.
 - 22 De veiligheidsregio stelt gezamenlijk met de OVR opleidings- en oefenplannen op waarbij de oefenbehoefte (gekwantificeerd) wordt geformuleerd.
 - 23 Defensievertegenwoordigers nemen deel aan opleidingsmodules rampenbestrijding.
 - 24 De veiligheidsregio en Defensie leiden gezamenlijk op en oefenen samen.
 - 25 De veiligheidsregio en Defensie evalueren gezamenlijk grootschalige inzet en oefeningen.

Lijst met afkortingen

ADD	Audit Dienst Defensie
BBE	Bijzondere Bijstands Eenheid
Bm	Burgemeester
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CdK	Commissaris der Koningin
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchstrijdkrachten
CMBA	Civiel-Militaire Bestuursafspraken
CMM	Commandant Militaire Middelen
CORT	Commando Rampen Terrein
COPI	Commando Plaats Incident
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOC	Defensie Operatie Centrum
DOPS	Directie Operaties
EOD	Explosieven Opruimings Dienst
GBT	Gemeentelijk Beleids Team
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
HNS	Host Nation Support
IBT	Interdepartementaal BeleidsTeam
ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISIS	Integrated Staff Information System (Geïntegreerd Staf Informatie Systeem)
KB	Korpsbeheerder
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
MBT	Ministerieel Beleidsteam
MKZ	Mond- en Klauwzeer
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Noord Atlantische Verdrags Organisatie)
NATOPS	Nationale Operaties
NBC	Nucleair, Biologisch, Chemisch
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NCTB	Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding
OL	Operationeel Leider
OPPLAN10	Operatieplan 10
OVD	Officier van Dienst
OvJ	Officier van Justitie
OVR	Officier VeiligheidsRegio
PG	Procureur-generaal
RBT	Regionaal Beleids Team
RMC	Regionaal Militair Commando
ROT	Regionaal Operationeel Team
SAR	Search and Rescue
TITAAAN	Theatre Independent Tactical Army & Airforce Network (Theateronafhankelijk Tactisch Leger- en Luchtmachtnetwerk)
UAV	Unmanned Aerial Vehicles
WRZO	Wet Rampen en Zware Ongevallen

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

Audit Dienst Defensie

De Audit Dienst Defensie (ADD) voert onafhankelijk multidisciplinair onderzoek uit voor de departementsleiding. Om haar objectiviteit te garanderen, is de Audit Dienst rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal gepositioneerd. Vanuit deze onafhankelijke positie draagt de ADD bij aan het beheersen van processen binnen Defensie en verschaft zij zekerheid over de kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie. Om dit te realiseren, streeft de Audit Dienst naar kwalitatief hoogwaardige producten op het gebied van bedrijfsvoering, (geautomatiseerde) informatievoorziening, projectbeheersing en contractvorming.