



Civiel-militaire samenwerking

Tussenmeting 2009

Audit Dienst Defensie &
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid



Civiel-militaire samenwerking

Tussenmeting 2009

Audit Dienst Defensie &
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid



Voorwoord

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 (Inspectie OOV) en de Audit Dienst Defensie (ADD) hebben gezamenlijk onderzoek verricht naar de civiel-militaire samenwerking. Door samen te werken ontstond de mogelijkheid om vooral de aansluiting tussen de civiele en militaire processen te onderzoeken.

In 2006 hebben de Inspectie OOV en de ADD gezamenlijk rapport uitgebracht met de resultaten van de nulmeting. De tussenmeting 2009 beoogt nader inzicht te geven in voortgang en ontwikkelingen binnen de civiel-militaire samenwerking en dit rapport bevat de resultaten van deze tussenmeting.

Directeur Audit Dienst Defensie

mr. F.H. Herman de Groot

Hoofd Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

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

Missie Audit Dienst Defensie

Vanuit een onafhankelijke positie draagt de Auditdienst Defensie - met een efficiënte en professionele aanpak - bij aan het beheersen van de processen binnen Defensie en verschaft zij zekerheid over de kwaliteit van sturings- en verantwoordingsinformatie.

Teneinde dit te realiseren streeft de Auditdienst naar kwalitatief hoogwaardige producten op het gebied van bedrijfsvoering, (geautomatiseerde) informatievoorziening, projectbeheersing en contractvorming.

Daarnaast voorziet zij in de behoefte aan onafhankelijk, multidisciplinair onderzoek ten behoeve van de departementsleiding.

De Auditdienst biedt haar medewerkers de kans zich te ontplooiën en hun deskundigheden op peil te houden. De Auditdienst streeft ernaar een aantrekkelijke werkgever te zijn.

Missie Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De 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 van 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).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Inhoud

Samenvatting	9
Inleiding	9
Bevindingen	10
Conclusie en aanbevelingen	12
1. Inleiding	19
1.1 Algemeen	19
1.2 Onderzoekopdracht	20
1.3 Onderzoeksdoelstelling	20
1.4 Onderzoeksvragen	21
1.5 Afbakening van het onderzoek	21
1.6 Methode van onderzoek	22
1.7 Opbouw van de rapportage	22
2. Onderzoekskader	25
2.1 De wereld van de civiel-militaire samenwerking	25
2.2 Onderzoekscriteria en thema's	27
3. Bevindingen	29
3.1 Thema wederzijdse bekendheid	30
3.2 Thema voorbereiding binnen de veiligheidsregio	33
3.3 Thema voorbereiding binnen Defensie	36
3.4 Thema inzet van Defensie in een multidisciplinaire context	38
3.5 Thema opleiden en oefenen	42
3.6 Thema lerend vermogen	44
4. Conclusie en aanbevelingen	47
Bijlagen	
I Ontwikkeling van nulmeting naar tussenmeting	53
II Overzicht van geïnterviewden	57
III Lijst met afkortingen	58
IV Militaire weg	59



Samenvatting

Inleiding

De overheid moet enerzijds dreigingen kunnen afwenden en anderzijds effectief kunnen optreden bij incidenten of rampen. Tegen deze achtergrond is actieve betrokkenheid van Defensie noodzakelijk en daarom verleent Defensie militaire bijstand en steunverlening aan de civiele autoriteiten. Om deze civiel-militaire samenwerking een structureel karakter te geven, zijn in 2005 de interdepartementale Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) tot stand gekomen. Om de samenwerking verder te structureren en te verdiepen, zijn in 2006 de Bestuursafspraken Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) vastgesteld. Het gaat dan om capaciteit en kwaliteiten die uniek zijn voor Defensie en om een aanvulling op bestaande civiele capaciteiten. Wanneer er sprake is van de inzet van Defensie, dan gebeurt dit onder civiel gezag. Daarvoor is het nodig dat de civiele en militaire organisatie goed op elkaar aansluiten.

In 2006 hebben de Audit Dienst Defensie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd naar de civiel-militaire samenwerking, zowel gezien vanuit de militaire als vanuit de civiele kant. Deze tussenmeting 2009 beoogt de effectiviteit van de civiel-militaire samenwerking verder te bevorderen door inzicht te geven in de huidige stand van zaken en de mogelijke risico's en knelpunten te signaleren op het terrein van de civiel-militaire samenwerking. In dit rapport vindt u de resultaten van de tussenmeting. Najaar 2011 wordt dan de eindmeting gestart naar de civiel-militaire samenwerking.

Onderzoek

De centrale onderzoeksvraag in dit rapport luidt:

Wat is de stand van zaken op het gebied van civiel-militaire samenwerking gezien in het licht van de gewenste situatie in 2012, wanneer er sprake moet zijn van een militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten conform de Bestuursafspraken ICMS?

Om die samenwerking te onderzoeken is een zestal thema's benoemd met daarbij onderzoekscriteria, de zogenaamde kritische succesfactoren (ksf-en), die u in tabel 1 aantreft.

Tabel 1 Uitgangspunten voor het onderzoek

Thema	Kritische succesfactor (ksf)
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 aansturing onder eenhoofdige leiding Interoperabiliteit van communicatiemiddelen Meevoeren en gebruik van militaire wapens
Opleiden en oefenen	Gezamenlijk oefenen en opleiden
Lerend vermogen	Evalueren en verbeteren

Het onderzoek is verricht aan de hand van gestructureerde vragenlijsten.

De 25 veiligheidsregio's, de 25 Officieren veiligheidregio's (OVR) en de 3 Commandanten van de Regionale Militaire Commando's (C-RMC's) hebben specifieke lijsten ingevuld en daarnaast heeft er ter verdieping met een aantal personen een interview plaatsgevonden. Doordat betrokkenen de vragenlijst hebben ingevuld, is goed inzicht verkregen in de eigen specifieke situatie. Hierdoor kunnen zij zelf goed bepalen op welke specifieke punten de energie moet worden gericht in de eigen veiligheidsregio, of het eigen RMC, om resultaten te bereiken. In dit rapport wordt het landelijke beeld geschetst en worden resultaten op geaggregeerd niveau weergegeven.

Bevindingen

Het landelijke beeld

Sinds 2006 is op diverse terreinen in de samenwerking tussen de civiele hulpverleningsorganisaties en Defensie veel vooruitgang gerealiseerd. Zo is er voor iedere veiligheidsregio een OVR als militair liaison aangesteld en daarnaast hebben de commandanten van de drie RMC's een netwerk opgebouwd met de bestuurders van de veiligheidsregio's. De OVR heeft in bijna alle veiligheidsregio's een vaste werkplek, waarbij deze functionaris in bijna de helft van de veiligheidsregio's tijdens het reguliere werk op kantoor een aansluiting heeft op het regionale intranet. Hier valt voor de overige veiligheidsregio's een 'quick win' in de samenwerking te realiseren.

Verder is er een catalogus Civiel-militaire samenwerking uitgebracht (2007), waardoor meer duidelijkheid ontstaat bij de civiele partners over mogelijkheden van Defensie. Zo zijn mede door de catalogus de aanvraagprocedures voor militaire bijstand in alle veiligheidsregio's bekend. Binnen Defensie is in procedures uitgewerkt en nader gestroomlijnd welke eenheid op welk moment een bijdrage levert voor ICMS. Om geen tijd verloren te laten gaan bij de aanvraag door de veiligheidsregio is een aparte procedure beschreven waarbij de eenheden een voorwaarschuwing krijgen in afwachting van de definitieve aanvraag.

Tijdens een gemeenschappelijke oefening of een feitelijke inzet is het van belang dat de collega's van Defensie tijdig worden betrokken. In veel gevallen heeft de OVR inmiddels een structurele plaats in het Regionaal Operationeel Team (ROT) en in meer dan de helft van de veiligheidsregio's kan de commandant RMC (C-RMC) deelnemen aan het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) of het Regionaal Beleidsteam (RBT). In zes veiligheidsregio's is de OVR structureel opgenomen in alle GRIP 2 alarmeringen en neemt de OVR in deze veiligheidsregio's altijd deel aan het ROT. In de overige veiligheidsregio's wordt de OVR incidentafhankelijk gealarmeerd. De alarmering van de C-RMC's voor het GBT of RBT gebeurt altijd incidentafhankelijk. Hiermee is de basis gelegd voor structurele deelname door Defensie aan de zogenaamde operationele hoofdstructuur.

Ook in het gezamenlijk oefenen en opleiden is ten opzichte van 2006 sprake van een forse groei. De meeste veiligheidsregio's hebben de slag gemaakt om Defensie in de fase van planvorming te betrekken. Tevens is een sterke toename geconstateerd van de deelname van Defensie aan oefeningen. Verder vindt het gezamenlijk oefenen en opleiden plaats, maar Defensie is bij een aantal veiligheidsregio's nog niet in de plannen opgenomen.

Op het thema evalueren en verbeteren is het nu zo dat de meeste veiligheidsregio's samen met Defensie een gezamenlijke inzet evalueren. Ten opzichte van 2006 is sprake van een grote ontwikkeling in de betrokkenheid van Defensie bij deze evaluaties. Bij oefeningen waaraan eenheden van Defensie deelnemen of bij een feitelijke inzet is het van groot belang dat partijen met elkaar kunnen communiceren. In dat kader heeft Defensie de slag gemaakt door voor de RMC's en het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) C2000 communicatieapparatuur en P2000 alarmeringsapparatuur aan te schaffen om zo de aansluiting te krijgen naar de civiele communicatie en alarmering. Het kan bij een oefening of inzet ook voorkomen dat het noodzakelijk is om Defensiepersoneel wapens te laten meevoeren. Bij de OVR is veel meer kennis aanwezig over de juridische aspecten van het meevoeren en gebruik van wapens dan bij de veiligheidsregio's. Het ligt dan ook voor de hand dat de veiligheidsregio's de OVR voor dit militaire specialisme raadplegen over dit onderwerp.

Het geheel overziend, wordt de volgende fasering in de ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking onderkend.

De fase van kwartier maken

In de afgelopen jaren zijn Defensie en de veiligheidsregio's intensief bezig geweest met de fase van het kwartier maken. Waar in 2006 nog slechts in een enkele veiligheidsregio een OVR beschikbaar was, heeft Defensie er voor gezorgd dat iedere veiligheidsregio nu een vaste OVR heeft, inclusief achtervang. De OVR zijn druk bezig om hun plek binnen het regionale netwerk verder vorm en inhoud te geven en de meerwaarde van de militaire organisatie te verduidelijken naar de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's kennen de mogelijkheden van Defensie en bieden de OVR de ruimte om te participeren in interne overleggen. Ook is de plaats voor Defensie in de structuren, processen en oefeningen voor een belangrijk deel gerealiseerd.

Planvorming

De OVR is in bijna alle veiligheidsregio's betrokken bij de planvorming en levert een concrete inbreng. Ook participeert Defensie in de meeste veiligheidsregio's in oefeningen. De beschrijving van de defensiebijdrage in de draaiboeken, rampenplannen en rampbestrijdingsplannen van de veiligheidsregio's blijft echter achter. Dit geldt ook voor het daadwerkelijk opnemen van Defensie in de opleidings- en oefenplannen. Met een relatief kleine slag valt hier voor de veiligheidsregio eenvoudig winst te boeken.

Borging van het structureel partnerschap

Na het kwartier maken breekt nu een nieuwe fase aan. In het licht van 2012 is het van belang dat de veiligheidsregio en Defensie nader vorm en inhoud geven aan een structurele en professionele samenwerking. Om het begrip 'structureel partner' te kunnen invullen is verdere borging van de civiel-militaire samenwerking van belang. Hierbij gaat het om het verwerken van Defensie en de defensiebijdrage in plannen en procedures, het gezamenlijk blijven oefenen en het voortzetten (en waar nodig intensiveren) van de huidige civiel-militaire contacten.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van het voorafgaande valt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag als volgt te formuleren:

'Veel zaken zijn al op orde en de civiel-militaire samenwerking is goed op gang gekomen. Een aantal punten verdient echter de aandacht, zodat men kan komen tot een structurele en professionele samenwerking.'

In het licht van 2012 kunnen dan de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen voor de veiligheidsregio's

- Bepaal in samenspraak met de OVR in welke plannen en draaiboeken de defensiebijdrage nog moet worden opgenomen. Verwerk dit in een planning en bewaak de uitvoering hiervan.
- Neem, zodra Defensie de communicatiemiddelen C2000 en P2000 heeft verstrekt, Defensie op in de operationele processen van de meldkamer.
- Maak het regionale netwerk beschikbaar voor de OVR.
- Zorg met de OVR ervoor dat de participatie van Defensie bij opleidingen en oefeningen wordt opgenomen in de plannen.
- Zoek de aansluiting met de oefenkalender van Defensie voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen waarbij eenheden van Defensie worden ingezet.

Aanbevelingen voor de ministers van BZK en Defensie

- Zorg dat het beheer voor de catalogus Civiel-militaire samenwerking helder wordt belegd.
- Neem de aanvraag voor de ‘machtiging meevoeren bijzondere wapens’ op in het model aanvraagformulier.

Aanbevelingen voor de minister van Defensie

- Zorg ervoor dat de C2000 en P2000 middelen worden uitgerold en gebruiksklaar worden gemaakt.
- Zorg voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.
- Zoek de aansluiting met de oefenkalender van de veiligheidsregio voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen.

Bij de nulmeting in 2006 is een groot aantal aanbevelingen gedaan. Bij deze tussenmeting blijken veruit de meeste daarvan te zijn opgevolgd door de veiligheidsregio's, Defensie en BZK. Alle aanbevelingen, zowel uit 2006 als de nieuwe aanbevelingen, zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 2 Ontwikkelingen van nulmeting naar tussenmeting

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema wederzijdse bekendheid			
Kennens en gekend worden: goede civiel-militaire contacten	Defensie: Stel voor iedere veiligheidsregio zo snel mogelijk een OVR aan.	Opgevolgd	
	Defensie en veiligheidsregio's: Zorg voor een eenduidig aanspreekpunt en stem af binnen de eigen (interne) organisatie.	Opgevolgd	
Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie	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.	Opgevolgd	Defensie en BZK: Zorg dat het beheer van de catalogus Civiel-militaire samenwerking helder wordt belegd. Defensie: Zorg voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema voorbereiding binnen Defensie			
Defensiemiddelen zijn beschikbaar	Defensie: Laat de actuele beschikbaarheid van de middelen in de producten-/diensten-catalogus op een centraal punt bijhouden.	Opgevolgd	
Geborgde processen binnen Defensie	Defensie: Leg de procesgang vast betreffende de militaire weg en zet piketdiensten op voor betrokken sleutelfunctionarissen.	Opgevolgd	

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema voorbereiding in de veiligheidsregio			
Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen	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.	Openstaand (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Veiligheidsregio's: Bepaal in samenspraak met de OVR in welke plannen en draaiboeken de defensiebijdrage nog moet worden opgenomen. Verwerk dit in een planning en bewaak de uitvoering hiervan.
	BZK: Laat onder regie van het LOCC een format opstellen op basis van de informatiebehoefte in het aanvraagproces.	Opgevolgd	
Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd	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.	Opgevolgd	

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema inzet van Defensie in multidisciplinaire context			
Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding	BZK en Defensie: Werk de plaats en de rol uit van de verschillende defensiefunctionarissen in de operationele hoofdstructuur en communiceer hierover met de veiligheidsregio's en de RMC's.	Opgevolgd	
	Veiligheidsregio's: Borg deze plaats in de veiligheidsregio zoals in crisisbeheersingsplannen en alarmeringsprocedures van de meldkamer.	Openstaand (zie nieuwe aanbeveling 2009 bij ksf 'Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen')	
Interoperabiliteit van communicatiemiddelen	BZK en Defensie: Investeer in maatregelen en maak afspraken ter vermindering van de risico's voor wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> • alarmering van defensiefunctionarissen; • de verbindingen tussen defensiefunctionarissen en operatiekamer RMC; • de verbindingen 'in het veld' (o.a. C2000 en P2000). 	Deels opgevolgd, zie nieuwe aanbeveling 2009	Defensie: Zorg ervoor dat de C2000 en P2000 middelen worden uitgerold en gebruiksklaar worden gemaakt. Veiligheidsregio's: Neem, zodra Defensie de communicatiemiddelen van C2000 en P2000 heeft verstrekt, Defensie op in de operationele processen van de meldkamer. Maak het regionale netwerk beschikbaar voor de OVR.
Meevoeren en gebruik van militaire wapens	BZK en Defensie: Communiceer over de juridische aspecten rondom de inzet van militairen naar de veiligheidsregio's en de RMC's.	Opgevolgd	
	BZK: Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.	Openstaand	BZK en Defensie: Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema opleiden en oefenen - lerend vermogen			
Gezamenlijk oefenen en opleiden	BZK: Stimuleer het samen oefenen met Defensie.	Opgevolgd	
	Veiligheidsregio's: Betrek defensiefunctie-narissen bij het opstellen van de oefenprogrammering en formuleer jaarlijks de oefenbehoefte met Defensie en evalueer gezamenlijk.	Deels opgevolgd (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Veiligheidsregio's: Zorg met de OVR ervoor dat de participatie van Defensie bij opleidingen en oefeningen wordt opgenomen in de plannen.
	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.	Deels opgevolgd (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Defensie: Zoek de aansluiting met de oefenkalender van de veiligheidsregio voor het afstemmen van multi-disciplinaire oefeningen.
			Veiligheidsregio's: Zoek de aansluiting met de oefenkalender van Defensie voor het afstemmen van multi-disciplinaire oefeningen waarbij eenheden van Defensie worden ingezet.
Evaluëren en verbeteren	Evalueer de oefeningen gezamenlijk met de vertegenwoordigers van Defensie.	Opgevolgd	



1

Inleiding

1.1 Algemeen

1.1.1 Defensie van 'vangnet' naar structureel partner

Betrokkenheid bij de nationale veiligheid

De 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. De overheid moet enerzijds dreigingen afwenden en anderzijds effectief kunnen optreden bij incidenten of rampen. Tegen deze achtergrond is actieve betrokkenheid van Defensie noodzakelijk. Defensie verleent in dit kader militaire bijstand aan de civiele autoriteiten. In de laatste decennia hebben binnen Defensie diverse ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van de civiel-militaire samenwerking. In de Defensienota 1991 beschouwde Defensie de ondersteuning van civiele autoriteiten nog als een neventaak. In 2000 werd niet meer gesproken over een neventaak, maar over de derde hoofdtak van de krijgsmacht.

Afspraken over civiel-militaire samenwerking

De interdepartementale Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) van maart 2005 waren bedoeld om de civiel-militaire samenwerking een structureel karakter te geven. Om de samenwerking verder te structureren en te verdiepen, zijn in 2006 de Bestuursafspraken Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) vastgesteld.

Het gaat in de afspraken ICMS niet alleen om algemene capaciteiten, maar ook om unieke capaciteiten die civiel niet beschikbaar zijn. Met de afspraken ICMS neemt de totale gegarandeerde ondersteuning toe van 3000 tot circa 4600 militairen (+1600 militairen voor specialistische vormen van bijstand en steunverlening). Defensie doet tot 2012 diverse investeringen om de capaciteiten in ICMS te kunnen garanderen. De doorlooptijd om nadere vorm en inhoud te kunnen geven aan de afspraken ICMS is gesteld op 2012.

1.2 Onderzoeksopdracht

Om de capaciteit van Defensie effectief en doelmatig te kunnen inzetten onder civiel gezag, moet de civiele en de militaire organisatie goed op elkaar aansluiten. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) en de Audit Dienst Defensie (ADD) bezien de civiel-militaire samenwerking zowel vanuit de civiele als vanuit de militaire kant.

In 2006 hebben de ADD en de Inspectie OOV gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd naar de civiel-militaire samenwerking¹. De ADD heeft met het Auditplan Vraaggestuurde Audits 2008 van de Secretaris-Generaal de opdracht gekregen om de nulmeting een vervolg te geven. Bij de Inspectie OOV staat het vervolgonderzoek vermeld in het Jaarplan van 2008.

1.3 Onderzoeksdoelstelling

De tussenmeting beoogt de effectiviteit van de civiel-militaire samenwerking verder te bevorderen door inzicht te geven in de huidige stand van zaken en de mogelijke risico's en knelpunten te signaleren op het terrein van de civiel-militaire samenwerking. Civiele en militaire functionarissen kunnen deze informatie benutten bij het verder ontwikkelen van de civiel-militaire samenwerking, zowel op interdepartementaal als op regionaal niveau. In 2011 zullen de ADD en Inspectie OOV starten met de slotmeting om tot een eindoordeel te komen.

¹ Aanbieding Auditrapport, N2007005900 d.d. 7 maart 2007.

1.4 Onderzoeksvragen

De nulmeting uit 2006 heeft geresulteerd in een landelijk overzicht van de stand van zaken op het gebied van civiel-militaire samenwerking. In deze tussenmeting luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

Wat is de stand van zaken op het gebied van civiel-militaire samenwerking gezien in het licht van de gewenste situatie in 2012, wanneer er sprake moet zijn van een militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten conform de Bestuursafspraken ICMS?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, namelijk:

- Deelvraag 1: Wat is de huidige stand van zaken van de civiel-militaire samenwerking op regionaal niveau?
- Deelvraag 2: In hoeverre hebben de verschillende veiligheidsregio's invulling gegeven aan de aanbevelingen van de nulmeting? In hoeverre hebben BZK en Defensie invulling gegeven aan de aanbevelingen van de nulmeting?
- Deelvraag 3: Welke vorderingen zijn waarneembaar in de civiel-militaire samenwerking op regionaal niveau?
- Deelvraag 4: Wat is op basis van de stand van zaken in 2009 te zeggen over de verwachte situatie aangaande de militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten in 2012? Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering?

1.5 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op civiel-militaire samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de Regionale Militaire Commando's (RMC's) op regionaal niveau. Deze samenwerking is essentieel bij de doorvertaling van de afspraken ICMS in operationele processen en procedures en bij de naleving van de afspraken ICMS. De gegarandeerde capaciteiten CMBA en ICMS zelf vallen buiten de scope van het onderzoek.

De bijdragen van Defensie aan de nationale veiligheid die geen directe relatie met ICMS hebben, zijn geen object van onderzoek. Als voorbeelden worden genoemd de structurele nationale taken met betrekking tot de Kustwacht Nederland en de militaire bijstand van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

1.6 Methode van onderzoek

Voor de nulmeting in 2006 zijn thema's en kritische succesfactoren (ksf-en) benoemd om de civiel-militaire samenwerking te onderzoeken. Dit is opnieuw afgestemd en onveranderd vastgesteld als uitgangspunt voor de tussenmeting (zie verder paragraaf 2.2.). De thema's en ksf-en zijn onderzocht door middel van interviews, vragenlijsten en documentenonderzoek. De voorbereiding van het onderzoek is gestart in 2008, de onderzoeksperiode liep van maart tot en met juni 2009.

Aan de 25 veiligheidsregio's, de 25 Officieren veiligheidregio's (OVR) en de 3 Commandanten van de Regionale Militaire Commando's (C-RMC's) is verzocht een vragenlijst in te vullen en deze te voorzien van documentatie. Als verdiepingsslag heeft het onderzoeksteam 7 veiligheidsregio's en OVR en 3 C-RMC's bezocht voor een gesprek. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met andere medewerkers van civiele en militaire organisaties. Een overzicht van alle geïnterviewden is opgenomen als bijlage II.

Het werken met gestructureerde vragenlijsten heeft als voordeel dat er bij de veiligheidsregio's, de OVR en de C-RMC's een detailbeeld ontstaat. Met andere woorden: betrokkenen krijgen op het moment van invullen goed inzicht in de eigen situatie en op welke specifieke punten de energie moet worden gericht om resultaten te bereiken. Daardoor wordt maatwerk per afzonderlijke veiligheidsregio, OVR of RMC mogelijk, terwijl daarnaast het landelijke beeld ontstaat.

1.7 Opbouw van de rapportage

In hoofdstuk twee vindt u een omschrijving van het onderzoekskader. Hoofdstuk drie bevat per ksf de bevindingen van het onderzoek (antwoord op de deelvragen). In hoofdstuk vier treft u tot slot de conclusies en aanbevelingen.



2

Onderzoekskader

2.1 De wereld van de civiel-militaire samenwerking

2.1.1 De inzet van Defensie bij civiele autoriteiten

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 brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het bestuur van een veiligheidsregio maakt samenwerkingsafspraken ten behoeve van een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties.

In dit kader speelt ook Defensie een rol. Bestuurlijke en justitiële autoriteiten kunnen een beroep doen op personeel en middelen van Defensie. Eerst wordt getracht de bijstand binnen de eigen en waar nodig vanuit de aangrenzende veiligheidsregio 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 afspraken ICMS. Daarnaast heeft Defensie middelen die wellicht ook inzetbaar zijn, maar waarvan de beschikbaarheid niet op voorhand kan worden gegarandeerd.

2.1.2 Aanvragen van militaire bijstand en steunverlening

In de Bestuursafspraken ICMS zijn de aanvraagprocedures voor militaire bijstand en steunverlening beschreven, waarbij een aanvraag kan zijn gebaseerd op verschillende juridische grondslagen. Het uitgangspunt van dit rapport is militaire bijstand en steunverlening op basis van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), de Politiewet 1993 en de Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang (zie tabel 3).

Tabel 3 Aanvragen van militaire bijstand en steunverlening

	Militaire bijstand rampen en zware ongevallen	Militaire bijstand handhaving openbare orde	Militaire steunverlening in het openbaar belang
Juridische basis ²	Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), artikel 18	Politiewet 1993, artikel 58 en 59	Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang 2004
Voorbeelden	Ontruiming van locaties in verband met wateroverlast	Ontruiming van een door krakers bezet fort (Pannerden) of preventief explosieven onderzoek in verband met Prinsjesdag	Ondersteuning in gemeente Amsterdam in verband met stakingsacties lokale brandweer

Officier veiligheidsregio van het RMC

Het Regionaal Militair Commando (RMC) is het eerste aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio kan beschikken over een militaire adviseur van het RMC: de Officier veiligheidsregio (OVR). De OVR steunt de veiligheidsregio in de operationele voorbereiding en adviseert bij een aanvraag over de inzetmogelijkheden van Defensie.

² Het is de verwachting dat in 2010 de Wet veiligheidsregio's wordt ingevoerd. Deze vervangt onder andere de WRZO. In de conceptwet veiligheidsregio's wordt de militaire bijstand genoemd in artikel 51.

2.1.3 Militairen onder civiel gezag

Militaire middelen in de operationele hoofdstructuur

Tijdens een inzet vallen de militaire middelen onder het civiele gezag. Dit betekent dat de eenheden zullen worden geplaatst onder de leider van het Commando Plaats Incident (CoPI) of onder bevel van één van de hulpdiensten (de brandweer, de politie, de geneeskundige hulpverlening).

Betrokkenheid van Defensie bij de militaire middelen

Binnen Defensie is doorgaans de commandant van het RMC aangewezen als Commandant Militaire Middelen (CMM)³. 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 (dit wordt de redcardholder functie genoemd).

2.2 Onderzoekscriteria en thema's

Om de civiel-militaire samenwerking te kunnen beoordelen zijn tijdens de nulmeting onderzoekscriteria, ofwel ksf-en benoemd. De ksf-en zijn destijds besproken met de beleidsverantwoordelijken binnen Defensie en met de Secretaris-Generaal van Defensie⁴. In 2009 zijn de ksf-en bevestigd door de beleidsverantwoordelijken binnen de betrokken departementen (Defensie en BZK), zodat deze opnieuw als uitgangspunt konden dienen.

Tabel 4 Uitgangspunten voor het onderzoek

Thema	Kritische succesfactor (ksf)
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 aansturing onder eenhoofdige leiding Interoperabiliteit van communicatiemiddelen Meevoeren en gebruik van militaire wapens
Opleiden en oefenen	Gezamenlijk oefenen en opleiden
Lerend vermogen	Evalueren en verbeteren

In het volgende hoofdstuk treft u de uitkomsten van het onderzoek, waarbij per thema uit de tabel iedere ksf wordt behandeld.

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

4 ADD-nota N2006009867 van 21 maart 2006.

3

Bevindingen

Leeswijzer

De nulmeting uit 2006 vond plaats kort na de Bestuursafspraken ICMS. De veiligheidsregio's en Defensie moesten op veel punten een begin maken met het op lokaal niveau vorm en inhoud geven aan die afspraken. Het beeld uit de nulmeting van 2006 was dan ook relatief mager: logischerwijs was op bijna alle ksf-en nog weinig bereikt, er was eerder sprake van het zetten van 'de eerste stappen'. In dit hoofdstuk wordt vooral ingezoomd op wat inmiddels is bereikt, de groei en wat nog moet gebeuren. Desgewenst valt de specifieke stand van zaken per afzonderlijke ksf in 2006 eenvoudig te herleiden uit de tekst onder het kopje 'opvolging aanbevelingen uit 2006'.

Verder wordt op basis van aantallen veiligheidsregio's (25 in totaal) het landelijke beeld geschetst en daarbij worden de cijfers op geaggregeerd niveau gepresenteerd. De genoemde aantallen zijn niet herleidbaar naar individuele veiligheidsregio's⁵. Bij diverse bevindingen worden aantallen genoemd van regio's of OVR. Onderzocht is of de tekortkomingen zich concentreren bij steeds dezelfde regio's. Het blijkt dat dit niet het geval is: er is sprake van spreiding.

De bevindingen zijn gebaseerd op enquêtes, interviews en documenten. In een enkel geval blijkt duidelijk uit de formulering van een bevinding dat deze is gebaseerd op beweringen van de regio's of OVR zelf.

Per thema wordt afsluitend een deelconclusie geformuleerd. In het licht van het te bereiken niveau van de civiel-militaire samenwerking in 2012 wordt vervolgens op basis van de deelconclusie gekomen tot het uitspreken van een verwachting. Indien van toepassing, wordt er een aanbeveling geformuleerd.

In bijlage I is een schema opgenomen waarin de ontwikkeling van nulmeting naar tussenmeting overzichtelijk is gepresenteerd.

3.1 Thema wederzijdse bekendheid

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

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

3.1.1 Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten

Toelichting

Kennen en gekend worden is een van de meest basale randvoorwaarden om samenwerking goed te laten verlopen. Men moet elkaar kennen en weten te vinden. Het benoemen van vaste aanspreekpunten is een van de manieren om hier gestalte aan te geven. Er is gevraagd of een contactfunctionaris is aangewezen 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.

Huidige stand van zaken

Contactpersonen

In de veiligheidsregio's zijn zowel aan de civiele kant als aan de militaire kant vaste aanspreekpunten benoemd. In alle veiligheidsregio's is een OVR aangewezen als contactpersoon en vast aanspreekpunt van Defensie. Iedere OVR geeft aan voldoende tijd te hebben om invulling te geven aan de functie en wordt ondersteund door minimaal drie reservisten.

⁵ Het individuele beeld per veiligheidsregio is inzichtelijk bij de regio's zelf.

De C-RMC onderhoudt tevens contacten in de veiligheidsregio's. Bij een langdurige inzet van de C-RMC – eventueel – gelijktijdig in meer veiligheidsregio's als CMM of als lid van het RBT en/of GBT, is nog niet voorzien in een adequaat voortzettingsvermogen. Binnen Defensie is een traject opgestart om meerdere (reserve) luitenant-kolonels aan te trekken om in dit voortzettingsvermogen te voorzien.

Contactmomenten

De OVR hebben 'kwartier' gemaakt in de veiligheidsregio's en zijn opgenomen in een netwerk van contacten. Nagenoeg alle OVR hebben een vaste werkplek in de veiligheidsregio. Door 20 OVR is aangegeven dat zij twee of meer dagen in de week op hun vaste werkplek te zitten in de veiligheidsregio. De frequentie van het overleg kan verschillen, maar 21 OVR geven aan ten minste wekelijks functioneel overleg te hebben met hun contactpersoon in de veiligheidsregio. Verder onderhouden veiligheidsregio's ook informele contacten met defensiefunctionarissen. De contacten tijdens sociale recepties en de open dagen van Defensie worden als functioneel en constructief ervaren door bestuur en management.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 was de volgende aanbeveling geformuleerd: 'stel voor iedere veiligheidsregio zo snel mogelijk een OVR aan'. Defensie heeft de aanbeveling opgevolgd. In 2009 is de capaciteit van de RMC's dusdanig uitgebreid dat iedere veiligheidsregio beschikt over een OVR.

Een andere aanbeveling was: 'zorg voor een eenduidig aanspreekpunt en stem af binnen de eigen (interne) organisatie'. Zowel bij Defensie als bij de veiligheidsregio is hier gevolg aan gegeven, zoals blijkt uit de bovenstaande stand van zaken.

Deelconclusie 2009

In de zin van elkaar kennen en gekend worden is de basis gelegd voor een structurele samenwerking. De veiligheidsregio en de OVR weten elkaar te vinden. Ten opzichte van 2006 is het een zeer positieve ontwikkeling dat een OVR is aangesteld voor iedere veiligheidsregio en deze OVR veelal een vaste werkplek heeft in de veiligheidsregio. De frequentie van functioneel overleg tussen de veiligheidsregio en de OVR toont een stijgende lijn. Daarnaast is het traject opgestart om in een adequaat voortzettingsvermogen te voorzien bij langdurige inzet van de C-RMC in meerdere veiligheidsregio's.

Verwachting

Gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en met als voorwaarde dat de situatie zich blijft ontwikkelen, is het de verwachting dat de contacten naar 2012 tussen de veiligheidsregio en de OVR nog verder verbeteren en dat de continuïteit van de C-RMC is gegarandeerd.

3.1.2 Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie

Toelichting

Bekendheid met de mogelijkheden en onmogelijkheden van Defensie is een ander aspect dat in het onderzoek is betrokken. De afspraken ICMS 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 en decentrale afspraken. Ook is bezien wat de rol is van de OVR met betrekking tot de afspraken van Defensie.

Huidige stand van zaken

Bekendheid van afspraken

De veiligheidsregio en defensiefunctionarissen geven aan dat de catalogus Civiel-militaire samenwerking uit juli 2007 duidelijkheid genereert over de mogelijke bijdrage van Defensie. Deze catalogus is de bijlage van de Bestuursafspraken ICMS. Alle veiligheidsregio's, OVR en C-RMC's geven aan op de hoogte te zijn van de inhoud.

Bij de drie RMC's is geen overzicht aanwezig van decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en defensielocaties. Evenals in 2006 geeft Defensie aan bezig te zijn met de inventarisatie van de aanwezige convenanten tussen civiele en militaire partijen.

Advisering van de OVR

Alle OVR geven aan dat zij de veiligheidsregio adviseren over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. Zij treden op als liaison voor de capaciteiten genoemd in de Bestuursafspraken ICMS. Daarnaast geven 20 OVR informatie over de structurele nationale taken en zijn 19 OVR ook bij eventuele decentrale afspraken betrokken.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 is aanbevolen een producten-/dienstencatalogus op te stellen met de mogelijke defensiebijdragen, bij voorkeur in termen van effecten. Defensie en BZK hebben een (producten-/diensten)catalogus gepubliceerd. In de catalogus Civiel-militaire samenwerking is aangegeven welke capaciteiten voor welke taken kunnen worden ingezet.

Een andere aanbeveling in 2006 was dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van de catalogus op een centraal punt moet worden belegd. In de catalogus is niets terug te vinden over het beheer.

Deelconclusie 2009

Dankzij de catalogus Civiel-militaire samenwerking zijn de veiligheidsregio's en de RMC's goed bekend met de inzetmogelijkheden van Defensie. Dit is sterk verbeterd ten opzichte van 2006. Het is echter onduidelijk wie de verantwoordelijkheid heeft voor het beheer van de catalogus. Hierdoor ontstaat het risico dat de actualiteit van de catalogus in gevaar komt. Ook is er bij de RMC's nog geen overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.

Aanbeveling Defensie en BZK

Zorg dat het beheer voor de catalogus Civiel-militaire samenwerking helder wordt belegd.

Aanbeveling Defensie

Zorg voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.

3.2 Thema voorbereiding binnen de veiligheidsregio

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

Ksf: 'Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd'

3.2.1 Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen

Toelichting

Op enig moment kan de inzet van Defensie nodig zijn. De vraag is dan of de veiligheidsregio's hierop zijn voorbereid. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het opstellen van plannen en draaiboeken in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Het gaat dan om belangrijke aspecten zoals het vastleggen van de mogelijke defensiebijdrage en de alarmering van Defensie. Tevens is van belang of de veiligheidsregio's Defensie een plaats hebben toebedeeld in de voorbereiding.

Huidige stand van zaken

Beschrijving van de defensiebijdrage in plannen en draaiboeken

In twaalf veiligheidsregio's is de OVR betrokken bij het opstellen van plannen en/of draaiboeken. Echter in veel minder gevallen hebben de veiligheidsregio's de defensiebijdrage ook in de plannen verwerkt.

Slechts bij zes regio's is het aanvragen van een defensiebijdrage geborgd in de draaiboeken. Elf regio's stellen dat zij voor specifieke ramptypen hebben beschreven welke bijstand en steunverlening Defensie kan leveren. Hierbij gaat het in veel gevallen echter alleen om een rampbestrijdingsplan 'hoog water'. Tweeëntwintig veiligheidsregio's geven aan dat zij in algemene zin hebben beschreven dat Defensie bijstand en steunverlening kan leveren bij de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Hierbij verwijzen zij naar bijvoorbeeld de afspraken ICMS of het samenwerkingsconvenant met het RMC.

Vastleggen van alarmering

Bij 21 veiligheidsregio's is een alarmeringregeling met Defensie aanwezig. De regeling bevat een beschrijving van de te volgen stappen bij alarmering of een overzicht met namen en telefoonnummers of een combinatie.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 is aan de veiligheidsregio's aanbevolen om te bepalen welke bestuursafspraken met Defensie verder moeten worden geoperationaliseerd. In 2009 is bij de veiligheidsregio's echter geen overzicht aangetroffen welke afspraken in welke plannen op welk tijdstip nog worden verwerkt.

Deelconclusie 2009

Defensie heeft nog onvoldoende een plaats gekregen in civiele plannen en draaiboeken. Ten opzichte van 2006 betrekken veiligheidsregio's Defensie meer bij het opstellen van plannen en draaiboeken. In toenemende mate beschrijven veiligheidsregio's de defensiebijdrage in de stukken.

Om in 2012 de verwerking van de defensiebijdrage in de diverse plannen en draaiboeken rond te hebben, dient nog een behoorlijke slag te worden gemaakt. De veiligheidsregio's hebben de aanbeveling uit 2006 onvoldoende opgevolgd en moeten nu de slag gaan maken.

Aanbeveling voor de veiligheidsregio's

Bepaal in samenspraak met de OVR in welke plannen en draaiboeken de defensiebijdrage nog moet worden opgenomen. Verwerk dit in een planning en bewaak de uitvoering hiervan.

3.2.2 Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd

Toelichting

Om het aanvragen van bijstand zo effectief en zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, moet in de voorbereiding binnen de veiligheidsregio een aantal zaken zijn geregeld. Voor een soepel verloop van het aanvragen van bijstand is het van belang dat de juiste aanvraaglijn wordt doorlopen. Verder is het belangrijk om tijdens een crisis contact op te nemen met defensiefunctionarissen ten behoeve van een goed advies over een mogelijke militaire inzet. Bovendien dient de inhoud van de aanvraag correct te zijn, opdat de besluitvorming verantwoord kan plaatsvinden.

Huidige stand van zaken

Bekendheid van aanvraagprocedures

Het algemene proces rondom het aanvragen van militaire bijstand is voldoende inzichtelijk. De aanvraagprocedures van militaire bijstand zijn beschreven in de catalogus. Nagenoeg alle veiligheidsregio's geven aan bekend te zijn met deze procedures. Bij 23 veiligheidsregio's is duidelijk in welke situaties bepaalde formele aanvraagprocedures moeten worden gevolgd.

Benodigde informatie in aanvraag

De benodigde informatie voor de aanvraag is vastgelegd en bekend. In de catalogus is ook een modelaanvraagformulier militaire bijstand en steunverlening opgenomen. Op dit moment geven 22 veiligheidsregio's aan bekend te zijn met welke informatie in een formele aanvraag voor militaire bijstand en steunverlening dient te worden opgenomen. Zeventien veiligheidsregio's geven aan een (model) formulier te hanteren.

Advies over mogelijke militaire inzet

Het is duidelijk dat Defensie verantwoordelijk is voor de vertaling van het operationele probleem in de veiligheidsregio naar mogelijk in te zetten defensiemiddelen. Dit is expliciet beschreven in de catalogus.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 was de volgende aanbeveling geformuleerd: 'Beleg de operationele coördinatie tussen vraag en aanbod van militaire bijstand op een centrale plaats. Betrek hierbij de rol die het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) heeft toebedeeld gekregen in het kader van steun en bijstand'. Gebleken is dat deze aanbeveling is opgevolgd. De verantwoordelijkheden van civiele autoriteiten en Defensie zijn in de catalogus beschreven. In de catalogus zijn in een stroomschema de positie en rol van het LOCC nader benoemd. Verder is aanbevolen om onder de regie van het LOCC een format op te stellen op basis van de informatiebehoefte in het aanvraagproces. De aanbeveling is opgevolgd. In de catalogus is een aanvraagformulier voor militaire bijstand en steunverlening opgenomen. BZK geeft aan dat er een verbeterde versie van het aanvraagformulier staat in het Handboek Bijstand van het LOCC.

Deelconclusie 2009

De aanvraagprocedures en benodigde informatie voor de aanvraag zijn voldoende bekend en afgestemd. Ten opzichte van 2006 is dit een positieve ontwikkeling. Verder is de verantwoordelijkheid van Defensie voor de vertaalslag naar militaire middelen inzichtelijk gemaakt, terwijl dat in 2006 nog niet het geval was.

Verwachting

De aanvraagprocedures zullen niet snel veranderen, het aanvraagformulier is een actueel en levend document en de noodzaak voor afstemming met de OVR is vastgelegd. Gezien deze situatie en op voorwaarde dat men aandacht blijft houden voor de actualiteit van en bekendheid met documenten, is het de verwachting dat ook in 2012 de bekendheid van aanvraagprocedures en aanvraagformulieren voldoende is.

3.3 Thema voorbereiding binnen Defensie

Ksf: 'Defensiemiddelen zijn beschikbaar'

Ksf: 'Geborgde processen binnen Defensie'

3.3.1 Defensiemiddelen zijn beschikbaar

Toelichting

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 uitzettendruk moet hiertoe capaciteit worden ingepland. Voorts is het voor de veiligheidsregio essentieel dat met de defensiemiddelen de gewenste effecten kunnen worden gerealiseerd en dat deze middelen (snel) beschikbaar zijn.

Huidige stand van zaken

Garanderen van ICMS middelen

Binnen Defensie is uitgewerkt welke eenheid wanneer bijdraagt aan een ICMS-garantie. Verder zijn in plannen eisen gesteld aan de mobiliteit, de verbindingsmiddelen, de persoonlijke uitrusting en de geoefendheid van de eenheden. De verantwoordelijkheden ten aanzien van de ICMS middelen zijn vastgelegd en bekend bij de RMC's.

Geschiktheid en beschikbaarheid van militaire middelen

In de praktijk wordt per civiele behoefte bekeken welke eenheden het beste kunnen worden ingezet. De vertaling van gewenste effecten naar in te zetten defensiemiddelen vindt plaats op basis van de kennis, de ervaring en het improvisatievermogen van betrokken defensie-functionarissen. Daarbij leveren de operationele commando's (OPCO's) informatie aan over de beschikbaarheid van middelen.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

De aanbeveling was om de actuele beschikbaarheid van de middelen in de producten- en dienstencatalogus op een centraal punt bij te houden. Aan deze aanbeveling heeft Defensie deels invulling gegeven. De beschikbaarheid van middelen wordt bijgehouden door de OPCO's (decentraal) en dat voldoet in de praktijk.

Deelconclusie 2009

Defensie heeft geborgd dat zij de militaire middelen kunnen leveren op verzoek van de civiele instanties. Ten opzichte van 2006 zijn er geen waarneembare vorderingen. Dit punt was in 2006 voldoende ingevuld en in 2009 nog op hetzelfde niveau.

Verwachting

Aangezien in 2006 en in 2009 Defensie heeft geborgd dat militaire middelen kunnen worden geleverd, is het de verwachting dat dit ook in 2012 in orde zal zijn. Dit met als voorwaarde dat Defensie aandacht blijft houden voor de borging van de levering van militaire middelen.

3.3.2 Geborgde processen binnen Defensie

Toelichting

Binnen Defensie moet sprake zijn van een interne procesgang die het leveren van de gevraagde militaire bijstand mogelijk maakt. Onderzocht is in hoeverre de betreffende processen zijn geborgd.

Huidige stand van zaken

Defensie en de afhandeling van een formele aanvraag

De interne processen die volgen op een formele bijstands aanvraag zijn geborgd binnen Defensie. In aanwijzingen en operatieplannen staan bijvoorbeeld taken en verantwoordelijkheden omschreven en zijn formats voor een operatiebevel of een rapportage opgenomen.

Militaire weg

De procesgang bij de militaire weg (bijlage IV) is beschreven in het operatieplan van het CLAS. Met de militaire weg kan de reactietermijn van Defensie worden verkort. Een risico van de militaire weg is dat eenheden ten onrechte worden gealarmeerd als er bij Defensie geen formele aanvraag wordt ingediend.

Bereikbaarheid van defensiefunctionarissen

De RMC's en het CLAS hebben regelingen ten aanzien van de bereikbaarheid. Bij de RMC's is georganiseerd dat een OVR telefonisch contact onderhoudt met het actiecentrum RMC. De opzet en de werkwijze van de actiecentra RMC zijn vastgelegd. Daarnaast is het CLAS voor het RMC telefonisch bereikbaar via piketdiensten. Ook alle eenheden binnen het CLAS en ook binnen 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.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 is aanbevolen om de procesgang vast te leggen voor wat betreft de militaire weg en om piketdiensten op te zetten voor betrokken sleutelfunctionarissen. Uit de huidige stand van zaken blijkt dat Defensie de militaire weg heeft beschreven en de betrokken functionarissen bereikbaar zijn.

Deelconclusie 2009

De interne processen binnen Defensie zijn voldoende vastgelegd. Ten opzichte van 2006 heeft Defensie in 2009 een belangrijke stap vooruit gemaakt. Het gaat dan om de communicatie over de formele procedures met een brochure, het vastleggen van de militaire weg en de bereikbaarheidsregelingen.

Verwachting

Er is een stabiele basis aanwezig. Gezien de voortgang gedurende de afgelopen periode en met als voorwaarde dat deze ontwikkeling zich voortzet, is het de verwachting dat de vastlegging van de interne processen naar 2012 verder verbetert.

3.4 Thema inzet van Defensie in een multidisciplinaire context

Ksf: 'Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding'

Ksf: 'Interoperabiliteit van communicatiemiddelen'

Ksf: 'Meevoeren en gebruik van militaire wapens'

3.4.1 Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding

Toelichting

Als defensiepersoneel wordt ingezet om bijstand te leveren vallen de militairen onder het gezag van de civiele autoriteiten. Om de operationele inzet succesvol te laten verlopen, moet de aansturing door de veiligheidsregio's goed zijn geregeld. Onderzocht is of defensiefunctarissen tijdens een crisis een plaats hebben in de belangrijkste besluitvormende organen van de veiligheidsregio; het ROT en het GBT/RBT.

Huidige stand van zaken

ROT

In geval van een crisis of ramp heeft de veiligheidsregio een ROT ingericht voor de operationele coördinatie. In 22 veiligheidsregio's kan de OVR deelnemen aan het ROT. Soms is een aparte plaats gereserveerd voor Defensie, maar meer gebruikelijk is een algemene plaats voor overige deskundigen. Deze algemene plaats kan ook worden bezet door het waterschap of een energiemaatschappij. Het risico bestaat dat bij grootschalige rampen en crises de OVR niet kan deelnemen aan het ROT, omdat de algemene plaats dan al is bezet⁶.

In negentien gevallen wordt Defensie gealarmeerd op het moment dat de aard van het incident een militaire inzet vereist. Vijftien regio's alarmeren Defensie standaard vanaf GRIP 2. Slechts bij zes regio's is de standaard werkwijze dat Defensie daadwerkelijk opkomt voor iedere GRIP 2 alarmering. Als Defensie laat wordt gealarmeerd of niet opkomt na alarmering, bestaat het risico dat niet (tijdig) met de OVR kan worden overlegd over de mogelijkheden van een militaire inzet. Ook voor de in te zetten eenheden kan dit onnodig tijdverlies betekenen.

GBT en RBT

In het GBT en het RBT worden de politiek-bestuurlijke aspecten van de crisis besproken. In dertien veiligheidsregio's kan een C-RMC (als CMM) deelnemen aan het GBT of RBT. Voor het GBT of het RBT is het gebruikelijk om Defensie afhankelijk van het incident te waarschuwen.

6 Het gaat in het ROT om meer dan 'een stoel'. Per regio is een vaste samenstelling van de leden van het ROT, een plaats aan de vergadertafel betekent ook een werkplek in een actiecentrum, een microfoon en dergelijke. De samenstelling van het ROT wordt per regio door het regiobestuur vastgesteld.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 was de aanbeveling 'Werk de plaats en de rol uit van de verschillende defensiefunctarissen in de operationele hoofdstructuur en communiceer hierover met de veiligheidsregio's en de RMC's'. De aanbeveling is door BZK uitgevoerd. In de catalogus is de plaats van verschillende defensiefunctarissen in de operationele hoofdstructuur beschreven. Dit is ook gecommuniceerd bij diverse landelijke overleggen met de RMC's.

Verder is in 2006 aanbevolen om de plaats in de veiligheidsregio te borgen in crisisbeheersingsplannen en alarmeringsprocedures van de meldkamer. In het thema voorbereiding binnen de veiligheidsregio's komt naar voren dat deze aanbeveling is ingevuld (zie 3.2.1).

Deelconclusie 2009

Met het inrichten van het ROT, het GBT en het RBT geven de veiligheidsregio's invulling aan deze ksf. In deze belangrijke besluitvormingsorganen nemen de defensiefunctarissen een voldoende duidelijke plaats in. Ten opzichte van 2006 is het aantal veiligheidsregio's, dat Defensie een aparte plaats heeft toegekend in het ROT, licht toegenomen. Vijftien regio's alarmeren standaard vanaf GRIP 2, bij zes regio's komt de OVR vervolgens altijd op in het ROT. Het voordeel van standaard alarmering vanaf GRIP 2 én opkomst van de OVR in het ROT, is dat hij bij alle incidenten vanuit zijn expertise kan meedenken in oplossingen.

Verwachting

Gezien de huidige stand van zaken en met als voorwaarde dat de ontwikkeling van de afgelopen periode zich voortzet, is het de verwachting dat de positie van Defensie in de hoofdstructuur richting 2012 verder zal worden geoptimaliseerd.

3.4.2 Interoperabiliteit van communicatiemiddelen

Toelichting

Een belangrijk aspect van de samenwerking tussen civiele en militaire functionarissen is de interoperabiliteit van communicatiemiddelen. Hierbij is de interoperabiliteit van C2000 en P2000 middelen onderzocht⁷. Daarnaast is de toegang via de computer tot het netwerk van de veiligheidsregio's en Defensie beoordeeld.

Stand van zaken in 2009

C2000 en P2000

Voor de communicatie tussen de veiligheidsregio's en Defensie zijn middelen beschikbaar tijdens een operationele inzet. Recentelijk heeft Defensie extra middelen van de civiele hulpdiensten (C2000 en P2000) aangeschaft en verdeeld onder de RMC's en het CLAS.

⁷ In dit verband wordt onder communicatiemiddelen zowel P2000 als C2000 verstaan, hoewel dit twee verschillende systemen zijn. P2000 (alarmering) maakt gebruik van pagers voor het ontvangen van tekstberichten en C2000 is voor gesproken communicatie via portofoons en mobilifoons. Beide systemen worden aangestuurd vanuit de meldkamer.

Momenteel wordt de apparatuur uitgerold bij de RMC's; ook dient de apparatuur nog gebruiksklaar te worden gemaakt. Zodra de apparatuur door Defensie is verstrekt, dienen de veiligheidsregio's te zorgen voor het opnemen van deze apparatuur in gespreksgroepen en alarmeringsprotocollen van de meldkamer.

Acht veiligheidsregio's geven aan dat, zolang Defensie nog niet alle middelen heeft verstrekt, communicatiemiddelen voor derden (waaronder Defensie) beschikbaar zijn en dat deze voor de duur van een incident kunnen worden verstrekt.

Toegang tot het computernetwerk

Bij elf veiligheidsregio's geeft de OVR aan toegang tot het computernetwerk van de veiligheidsregio te hebben. Bij de veiligheidsregio's heeft de OVR geen toegang tot het defensienetwerk, maar informatie kan telefonisch worden opgevraagd bij het RMC.

Opvolging van de aanbevelingen uit 2006

In 2006 was de aanbeveling om te investeren in maatregelen en afspraken te maken ter vermindering van de risico's voor wat betreft:

- alarmering van defensiefunctionarissen;
- de verbindingen tussen defensiefunctionarissen en operatiekamer RMC;
- de verbindingen 'in het veld' (onder andere C2000).

De aanbeveling is uitgevoerd door BZK en Defensie. Defensie heeft voor de RMC's en het CLAS verbindingsmiddelen aangeschaft en de volgende stap wordt het operationeel maken van deze middelen. De mogelijkheden voor optimalisatie van de verbindingen tussen de civiele en militaire partijen in het veld wordt volgens het CLAS bestudeerd.

Deelconclusie 2009

De communicatiemiddelen zijn nog niet volledig interoperabel. Ten opzichte van 2006 is door Defensie een grote stap gezet door de aanschaf van C2000 en P2000 middelen voor de RMC's en het CLAS. De volgende stap voor Defensie is het verstrekken van de communicatiemiddelen zodat de veiligheidsregio's deze apparatuur in de operationele processen kunnen opnemen.

De toegang tot de computernetwerken van de veiligheidsregio's voor de OVR is nog niet in alle regio's gerealiseerd.

Verwachting

Gezien de ontwikkeling van de afgelopen jaren, is het de verwachting dat in 2012 de C2000 en P2000 middelen van de RMC's en het CLAS volledig operationeel zijn. Voor wat betreft de netwerktoegang zullen de veiligheidsregio's nog een stap moeten zetten om in 2012 de OVR verder te incorporeren binnen de veiligheidsregio.

Aanbeveling Defensie

Zorg ervoor dat de communicatiemiddelen (C2000 en P2000) worden uitgerold en gebruiksklaar worden gemaakt.

Aanbeveling veiligheidsregio's

Neem, zodra Defensie de communicatiemiddelen van C2000 en P2000 heeft verstrekt, Defensie op in de operationele processen van de meldkamer. Maak het regionale netwerk beschikbaar voor de OVR.

3.4.3 Meevoeren en gebruik van militaire wapens

Toelichting

Het meevoeren en gebruiken van militaire wapens dient bij een daadwerkelijke inzet van militairen juridisch in orde te zijn. Er is gevraagd naar de bekendheid met de juridische aspecten.

Huidige stand van zaken

Bij de OVR is veel meer kennis aanwezig over de juridische aspecten van het meevoeren van de wapens dan bij de veiligheidsregio's. Een verklaring voor de onbekendheid bij de veiligheidsregio's is dat het weinig voorkomt dat de inzet van wapens door Defensie noodzakelijk is.

Negen veiligheidsregio's geven aan te weten bij welke taken vuurwapens worden meegevoerd, terwijl alle OVR aangeven hiermee bekend te zijn. Verder zijn veertien veiligheidsregio's bekend met de geweldsinstructie, terwijl alle OVR hiervan op de hoogte zijn. Daarnaast geven vier veiligheidsregio's aan bekend te zijn met de aanvraagprocedure voor een wapenmachtiging.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 was de volgende aanbeveling geformuleerd: 'Communiceer over de juridische aspecten rondom de inzet van militairen naar de veiligheidsregio's en de RMC's'. In de catalogus Civiel-militaire samenwerking is opgenomen wanneer eenheden wapens meenemen. Verder is beschreven dat voor het meevoeren van organieke wapens toestemming noodzakelijk is van het bevoegd gezag. Tevens is de geweldinstructiekaart van Defensie opgenomen in de catalogus.

Een andere aanbeveling was om de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op te nemen in het model aanvraagformulier. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. In het model aanvraagformulier wordt gevraagd naar de aard van de gevraagde bijstand. Dat is bepalend of wapens worden meegenomen of niet. Het formulier bevat niet expliciet de vraag of het lokaal gezag toestemming geeft voor het meevoeren van wapens.

Deelconclusie 2009

Kennis over de juridische aspecten over het meevoeren van wapens is voldoende aanwezig bij de OVR. Ten opzichte van 2006 is meer juridische kennis aanwezig bij zowel de OVR als bij de veiligheidsregio's, mede dankzij de catalogus. Omdat de OVR nu is aangesteld in de veiligheidsregio, lijkt de beperkte kennis bij de regio's geen probleem te zijn. Wel is het van belang dat zij de OVR gebruiken als kennisbron.

In het formulier ontbreekt de vraag over toestemming van het lokaal gezag voor het meevoeren van wapens.

Verwachting

Gezien de huidige stand van zaken is het de verwachting dat alle veiligheidsregio's in 2012 over de benodigde kennis over dit onderwerp kunnen beschikken, omdat het kennisniveau van de OVR op peil is. Hiervoor is het van belang dat het kennisniveau bij de OVR op peil blijft en dat de kennisuitwisseling tussen de OVR en de veiligheidsregio blijvend is.

Aanbeveling Defensie en BZK

Neem de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.

3.5 Thema opleiden en oefenen

Ksf: 'Gezamenlijk oefenen en opleiden'

3.5.1 Gezamenlijk oefenen en opleiden

Toelichting

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

Huidige stand van zaken

Multidisciplinaire opleiding- en oefenplannen

De meeste OVR zijn vertegenwoordigd bij de planvorming rondom het opleiden. Bij het opstellen van de diverse plannen is de OVR in 20 veiligheidsregio's actief betrokken. In 15 veiligheidsregio's leidt deze actieve betrokkenheid ertoe dat Defensie in het multidisciplinaire opleidingsplan wordt opgenomen.

Ook bij het tot stand komen van de oefenplannen is de OVR in 21 veiligheidsregio's betrokken. Hierbij is dezelfde tendens te zien als bij de opleidingsplannen: de betrokkenheid leidt er in 18 veiligheidsregio's toe, dat Defensie in het multidisciplinaire oefenplan is opgenomen.

Beproeven van de civiel-militaire samenwerking

In 21 veiligheidsregio's zijn militaire eenheden ingezet bij de multidisciplinaire oefeningen. Daarnaast neemt in 22 veiligheidsregio's de OVR of C-RMC actief deel aan de multidisciplinaire oefeningen van het ROT, het GBT of het RBT. Verder participeert de OVR of C-RMC bij de multidisciplinaire oefeningen van de veiligheidsregio in 18 gevallen als observator.

Opvolging aanbevelingen uit 2006

In 2006 is de aanbeveling geformuleerd 'Stimuleer het samen oefenen met Defensie'. De aanbeveling is uitgevoerd door BZK. Zo beschrijft de catalogus het belang van gezamenlijk oefenen. Op het landelijke niveau is de handleiding IOTO (interdepartementaal opleiden, trainen en oefenen) uitgegeven. Als voorbeelden van grote multidisciplinaire oefeningen op landelijk niveau kunnen Bonfire, Voyager en Waterproof worden genoemd. Een internationale oefening, FloodEx, heeft in september 2009 plaatsgevonden. Dit was een gezamenlijke oefening met BZK, LOCC, de veiligheidsregio Noord-Holland Noord en Defensie.

Een andere aanbeveling was gericht op het betrekken van defensiefunctionarissen bij het opstellen van de oefenprogrammering en het jaarlijks formuleren van de oefenbehoefte. In de meeste veiligheidsregio's is deze aanbeveling opgevolgd, blijkt uit de huidige stand van zaken. Echter bij het formuleren van de oefenbehoefte bestaat het knelpunt dat de veiligheidsregio's en Defensie een andere planningshorizon hanteren. De veiligheidsregio's maken bij het opstellen van het oefenjaarplan een inschatting van benodigde capaciteiten in hetzelfde kalenderjaar. Defensie doet dit minimaal een kalenderjaar van tevoren. Hierdoor sluiten wensen om met elkaar te oefenen niet altijd op elkaar aan.

Verder is in 2006 aanbevolen om het beoefenen van de nationale taak van Defensie een structurele plaats te geven in de oefenprogrammering van de eenheden op basis van de geformuleerde vraag uit de regio's. Defensie heeft deze aanbeveling opgevolgd. Zo wordt voor de aanwijzing 'gereedstelling Commandant Der Strijdkrachten (CDS)' een oefenkalender als bijlage uitgewerkt. In vijftien veiligheidsregio's geeft de OVR aan dat door de veiligheidsregio georganiseerde multidisciplinaire oefeningen ook worden opgenomen in de oefenkalender van Defensie.

Deelconclusie 2009

Ten opzichte van 2006 is sprake van een forse groei in het gezamenlijk oefenen en opleiden. De meeste veiligheidsregio's hebben de slag gemaakt om Defensie in de fase van planvorming te betrekken. Tevens is een sterke toename geconstateerd van de deelname van Defensie aan oefeningen. Het gezamenlijk oefenen en opleiden vindt plaats, maar Defensie is bij een aantal veiligheidsregio's nog niet in de plannen opgenomen⁸.

⁸ De Inspectie OOV doet in 2009 ook onderzoek naar 'De Rampenbestrijding op Orde'.

Daarvan maakt onder andere deel uit het onderwerp multidisciplinair opleiden en oefenen (MO2). Er is een raakvlak tussen beide onderzoeken en juist op dit raakvlak bestaat een lichte discrepantie tussen de ingevulde vragenlijsten. Dit kan te maken hebben met het soort vragen en de interpretatie daarvan door de ontvanger. Naar deze discrepantie is verder geen onderzoek gedaan.

Verwachting

Gezien de huidige ontwikkelingen is het de verwachting dat in 2012 het daadwerkelijk gezamenlijk oefenen in alle regio's voldoende is geregeld. Echter voor het verwerken van Defensie in de plannen zal nog een slag moeten worden gemaakt.

Aanbeveling veiligheidsregio's

Zorg met de OVR ervoor dat de participatie van Defensie bij opleidingen en oefeningen wordt opgenomen in de plannen.

Zoek de aansluiting met de oefenkalender van Defensie voor het afstemmen van multi-disciplinaire oefeningen waarbij eenheden van Defensie worden ingezet.

Aanbeveling Defensie

Zoek de aansluiting met de regionale oefenkalender voor het afstemmen van multi-disciplinaire oefeningen waarbij Defensie met eenheden participeert.

3.6 Thema lerend vermogen

Ksf: 'Evalueren en verbeteren'

3.6.1 Evalueren en verbeteren

Toelichting

Om lessen te trekken uit een militaire inzet (inclusief oefeningen) in het kader van civiel-militaire samenwerking en de bestaande situatie te verbeteren, is het van belang dat de samenwerking wordt geëvalueerd. Een wezenlijk aspect van evalueren is dat verbeterpunten worden benoemd en dat daaraan een vervolg wordt gegeven. 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.

Huidige stand van zaken

Gezamenlijk evalueren

Het evalueren van grootschalige multidisciplinaire oefeningen en inzetten is in 24 veiligheidsregio's gemeengoed geworden. De OVR geven aan dat zij in 19 van deze 24 veiligheidsregio's worden betrokken bij de evaluaties.

Verbeterpunten en monitoring

De uit de evaluaties voortvloeiende verbeterpunten worden benoemd en vastgesteld in 22 veiligheidsregio's. Waar het gaat om een verder vervolg geven aan het omzetten van de verbeterpunten in concrete acties als het verwerken in opleidingen, handboeken, procedures doen 20 veiligheidsregio's dit. De monitoring van de opvolging van de verbeterpunten gebeurt op dit moment in 15 veiligheidsregio's.

Opvolging aanbeveling uit 2006

In 2006 is de volgende aanbeveling geformuleerd 'Evalueer de oefeningen gezamenlijk met de vertegenwoordigers van Defensie'. Deze aanbeveling is grotendeels opgevolgd. De meeste veiligheidsregio's hebben Defensie nadrukkelijk betrokken bij het gezamenlijk evalueren.

Deelconclusie 2009

De veiligheidsregio's evalueren samen met Defensie een gezamenlijke inzet in voldoende mate. Ten opzichte van 2006 is sprake van een grote ontwikkeling in de betrokkenheid van Defensie bij de evaluaties van veiligheidsregio's.

Verwachting

Als de ontwikkeling van 2006 naar 2009 zich voortzet naar 2012, is het de verwachting dat het onderling leren zich verder zal ontwikkelen.

4

Conclusie en aanbevelingen

De tussenmeting civiel-militaire samenwerking 2009 heeft als centrale onderzoeksvraag:

Wat is de stand van zaken op het gebied van civiel-militaire samenwerking gezien in het licht van de gewenste situatie in 2012, wanneer er sprake moet zijn van een militaire inzet ten behoeve van de civiele autoriteiten conform de Bestuursafspraken ICMS?

Conclusie

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag valt als volgt te formuleren: Veel zaken zijn al op orde en de civiel-militaire samenwerking is goed op gang gekomen. Een aantal punten verdient echter de aandacht, zodat men tot een volwassen en professionele samenwerking kan komen.

De fase van kwartier maken

In de afgelopen jaren zijn Defensie en de veiligheidsregio's intensief bezig geweest met de fase van het kwartier maken. Waar in 2006 nog slechts in een enkele veiligheidsregio een OVR beschikbaar was, heeft Defensie ervoor gezorgd dat iedere veiligheidsregio nu een vaste OVR heeft, inclusief achtervang. De OVR zijn druk bezig om hun plek binnen het regionale netwerk verder vorm en inhoud te geven en de meerwaarde van de militaire organisatie te verduidelijken naar de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's kennen de mogelijkheden van Defensie en bieden de OVR de ruimte om te participeren in interne overleggen. Ook is de plaats voor Defensie in de structuren, processen en oefeningen voor een belangrijk deel gerealiseerd.

Planvorming

De OVR is in bijna alle veiligheidsregio's betrokken bij de planvorming en levert een concrete inbreng. Ook participeert Defensie in de meeste veiligheidsregio's in oefeningen. De beschrijving van de defensiebijdrage in de draaiboeken, rampenplannen en rampbestrijdingsplannen van de veiligheidsregio's blijft echter achter. Dit geldt ook voor het daadwerkelijk opnemen van Defensie in de opleidings- en oefenplannen. Met een relatief kleine slag valt hier voor de veiligheidsregio eenvoudig winst te boeken.

Borging van het structureel partnerschap

Na het kwartier maken breekt nu een nieuwe fase aan. In het licht van 2012 is het van belang dat de veiligheidsregio en Defensie nader vorm en inhoud geven aan een structurele en professionele samenwerking. Om het begrip 'structureel partner' te kunnen invullen is verdere borging van de civiel-militaire samenwerking van belang. Hierbij gaat het om het verwerken van Defensie en de defensiebijdrage in plannen en procedures, het gezamenlijk blijven oefenen en het voortzetten (en waar nodig intensiveren) van de huidige civiel-militaire contacten.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen voor de veiligheidsregio's

- Bepaal in samenspraak met de OVR in welke plannen en draaiboeken de defensiebijdrage nog moet worden opgenomen. Verwerk dit in een planning en bewaak de uitvoering hiervan.
- Neem, zodra Defensie de communicatiemiddelen C2000 en P2000 heeft verstrekt, Defensie op in de operationele processen van de meldkamer.
- Maak het regionale netwerk beschikbaar voor de OVR.
- Zorg met de OVR ervoor dat de participatie van Defensie bij opleidingen en oefeningen wordt opgenomen in de plannen.
- Zoek de aansluiting met de oefenkalender van Defensie voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen waarbij eenheden van Defensie worden ingezet.

Aanbevelingen voor de ministers van BZK en Defensie

- Zorg dat het beheer voor de catalogus Civiel-militaire samenwerking helder wordt belegd.
- Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.

Aanbevelingen voor de minister van Defensie

- Zorg ervoor dat de C2000 en P2000 middelen worden uitgerold en gebruiksklaar worden gemaakt.
- Zorg voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.
- Zoek de aansluiting met de oefenkalender van de veiligheidsregio voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen.

Bij de nulmeting in 2006 is een groot aantal aanbevelingen gedaan. Bij deze tussenmeting blijken veruit de meeste daarvan te zijn opgevolgd door de veiligheidsregio's, Defensie en BZK. Alle aanbevelingen, zowel uit 2006 als de nieuwe aanbevelingen, zijn opgenomen in bijlage I.



Bijlagen



Bijlage I

Ontwikkeling van nulmeting naar tussenmeting

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema wederzijdse bekendheid			
Kennen en gekend worden: goede civiel-militaire contacten	Defensie: Stel voor iedere veiligheidsregio zo snel mogelijk een OVR aan.	Opgevolgd	
	Defensie en veiligheidsregio's: Zorg voor een eenduidig aanspreekpunt en stem af binnen de eigen (interne) organisatie.	Opgevolgd	
Bekendheid met de (on)mogelijkheden van Defensie	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.	Opgevolgd	Defensie en BZK: Zorg dat het beheer van de catalogus Civiel-militaire samenwerking helder wordt belegd. Defensie: Zorg voor een actueel overzicht van de decentrale afspraken tussen de veiligheidsregio's en Defensie.

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema voorbereiding binnen Defensie			
Defensiemiddelen zijn beschikbaar	Defensie: Laat de actuele beschikbaarheid van de middelen in de producten-/diensten-catalogus op een centraal punt bijhouden.	Opgevolgd	
Geborgde processen binnen Defensie	Defensie: Leg de procesgang vast betreffende de militaire weg en zet piketdiensten op voor betrokken sleutelfunctionarissen.	Opgevolgd	

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema voorbereiding in de veiligheidsregio			
Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen	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.	Openstaand (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Veiligheidsregio's: Bepaal in samenspraak met de OVR in welke plannen en draaiboeken de defensiebijdrage nog moet worden opgenomen. Verwerk dit in een planning en bewaak de uitvoering hiervan.
	BZK: Laat onder regie van het LOCC een format opstellen op basis van de informatiebehoefte in het aanvraagproces.	Opgevolgd	
Aanvraagprocedures zijn bekend en afgestemd	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.	Opgevolgd	

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema inzet van Defensie in multidisciplinaire context			
Operationele aansturing onder eenhoofdige leiding	BZK en Defensie: Werk de plaats en de rol uit van de verschillende defensiefunctionarissen in de operationele hoofdstructuur en communiceer hierover met de veiligheidsregio's en de RMC's.	Opgevolgd	
	Veiligheidsregio's: Borg deze plaats in de veiligheidsregio zoals in crisisbeheersingsplannen en alarmeringsprocedures van de meldkamer.	Openstaand (zie nieuwe aanbeveling 2009 bij ksf 'Defensie heeft een plaats in civiele plannen en processen')	
Interoperabiliteit van communicatiemiddelen	BZK en Defensie: Investeer in maatregelen en maak afspraken ter vermindering van de risico's voor wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> • alarmering van defensiefunctionarissen; • de verbindingen tussen defensiefunctionarissen en operatiekamer RMC; • de verbindingen 'in het veld' (o.a. C2000 en P2000). 	Deels opgevolgd, zie nieuwe aanbeveling 2009	Defensie: Zorg ervoor dat de C2000 en P2000 middelen worden uitgerold en gebruiksklaar worden gemaakt. Veiligheidsregio's: Neem, zodra Defensie de communicatiemiddelen van C2000 en P2000 heeft verstrekt, Defensie op in de operationele processen van de meldkamer. Maak het regionale netwerk beschikbaar voor de OVR.
Meevoeren en gebruik van militaire wapens	BZK en Defensie: Communiceer over de juridische aspecten rondom de inzet van militairen naar de veiligheidsregio's en de RMC's.	Opgevolgd	
	BZK: Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.	Openstaand	BZK en Defensie: Neem de aanvraag voor de 'machtiging meevoeren bijzondere wapens' op in het model aanvraagformulier.

Ksf	Aanbevelingen 2006	Invulling aanbeveling per 2009	Aanbeveling 2009
Thema opleiden en oefenen - lerend vermogen			
Gezamenlijk oefenen en opleiden	BZK: Stimuleer het samen oefenen met Defensie.	Opgevolgd	
	Veiligheidsregio's: Betrekt defensiefunctionarissen bij het opstellen van de oefenprogrammering en formuleer jaarlijks de oefenbehoefte met Defensie en evalueer gezamenlijk.	Deels opgevolgd (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Veiligheidsregio's: Zorg met de OVR ervoor dat de participatie van Defensie bij opleidingen en oefeningen wordt opgenomen in de plannen.
	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.	Deels opgevolgd (zie nieuwe aanbeveling 2009)	Defensie: Zoek de aansluiting met de oefenkalender van de veiligheidsregio voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen.
			Veiligheidsregio's: Zoek de aansluiting met de oefenkalender van Defensie voor het afstemmen van multidisciplinaire oefeningen waarbij eenheden van Defensie worden ingezet.
Evaluëren en verbeteren	Evalueer de oefeningen gezamenlijk met de vertegenwoordigers van Defensie.	Opgevolgd	

Bijlage II

Overzicht van geïnterviewden

Geïnterviewde contactpersonen bij de regio's

Drenthe	Dhr. Jorritsma
	Maj Boersma
IJsselland	Dhr. Blom
	Mevr. Van der Sloot
	Maj Van der Werf
Kennemerland	Dhr. Spoel
	Maj Kreuger
Amsterdam-Amstelland	Dhr. Van der Kooij
	Maj Ruczynski
Zuid-Holland Zuid	Dhr. Dekkers
	Maj Schouten
Midden en West-Brabant	Dhr. Ernest
	Maj Sommer
	Maj Bleijenberg
Noord- en Midden Limburg	Dhr. Delissen
	Maj Liebrechts

Geïnterviewden binnen Defensie

RMC Noord	Kol Van Eijl
	Lkol Wiersma
RMC West	Kol Van den Bos
	Lkol Vonk
RMC Zuid	Kol Van Harskamp
	Maj Opsteen
Bureau Nationale Operaties, CLAS	Lkol Nouwens
Operatiecentrum KMar	Maj Van der Ende
	Maj Kommeren
DOPS	Lkol Benoist

Bijlage III

Lijst met afkortingen

ADD	Audit Dienst Defensie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CMBA	Civiel-Militaire Bestuursafspraken
CMM	Commandant Militaire Middelen
CoPI	Commando Plaats Incident
C-RMC	Commandant Regionaal Militair Commando
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOC	Defensie Operatie Centrum
DOPS	Directie Operaties
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IOTO	Interdepartementaal Opleiden, Trainen, Oefenen
KMar	Koninklijke Marechaussee
ksf	Kritische succesfactor
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
OL	Operationeel Leider
OPCO	Operationeel Commando
OVD	Officier van Dienst
OVR	Officier(en) veiligheidsregio
RBT	Regionaal Beleidsteam
RMC	Regionaal Militair Commando
ROT	Regionaal Operationeel Team
WRZO	Wet Rampen en Zware Ongevallen

Bijlage IV

Militaire weg

Tijdens een crisis kan kostbare tijd verloren gaan als Defensie wacht met het aanwijzen, gereed stellen en verplaatsen van eenheden tot de formele aanvraag is goedgekeurd. Daarom vertrouwt Defensie op de militaire weg. De militaire weg zorgt ervoor dat de militaire middelen vrijwel direct na het goedkeuren van de aanvraag kunnen worden aangeboden op het plaats incident.

In geval van een incident kan de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium de Officier veiligheidsregio (OVR) raadplegen. Hierbij is het uitgangspunt dat de veiligheidsregio de gewenste effecten aangeeft, zodat de OVR dit kan doorvertalen naar militaire middelen. Welke militaire middelen het best kunnen worden ingezet wordt overlegd tussen de OVR, het RMC en het CLAS. Als de middelen niet bij het CLAS aanwezig zijn, worden ook de andere operationele commando's geraadpleegd.

Zodra overeenstemming is bereikt over de in te zetten middelen, vindt voorwaarschuwing van de eenheden plaats. De eenheden die zich voorbereiden op de inzet zullen bijvoorbeeld het personeel gaan verzamelen en de voertuigen beladen. Als de officiële aanvraag voor militaire bijstand of steunverlening is goedgekeurd, zijn de militaire middelen nagenoeg onmiddellijk beschikbaar voor de veiligheidsregio.



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.

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).

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Audit Dienst Defensie
Ministerie van Defensie
Spui 32 | 2511 BS Den Haag
Postbus 20701 | 2500 ES Den Haag
T 070 318 7181
F 070 318 7596
www.defensie.nl
en

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Juliana van Stolberglaan 148 | 2595 CL Den Haag
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 7343
F 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto: Media TV.nl/Rémon Duivestein

© Audit Dienst Defensie en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | november 2009
ISBN 978-90-5414-189-1

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

