

Vergaderjaar 2016–2017

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2016

Inleiding

Zoals aangekondigd in de begroting 2016 (Kamerstuk 34 300 X, nrs 1 en 2), zal Defensie in 2017 de beleidsdoorlichting «Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners» uitvoeren. Deze doorlichting heeft betrekking op afspraken tussen de toenmalige Ministers van Defensie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (nu: Veiligheid en Justitie) in het kader van de «Intensivering van de Civiel-Militaire Samenwerking» (ICMS)¹ en de «Versterking van de Civiel-Militaire Samenwerking» (VCMS) in de periode 2005 tot 2016. Het voortraject «de Civiel Militaire Bestuursafspraken» (CMBA)² zal waar relevant bij de beleidsdoorlichting worden betrokken.

De motie Harbers van 25 september 2014 verzoekt de regering de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en de vraagstelling (Kamerstuk 34 000, nr. 36). Met deze brief wordt aan deze motie tegemoet gekomen.

Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners

Zoals bekend, speelt Defensie een cruciale rol in het kader van de nationale veiligheid. Een van de drie hoofdtaken van Defensie is het ondersteunen van het civiele bevoegd gezag en de civiele politie- en hulpverleningsdiensten. Deze taak is als zodanig verankerd in wet- en regelgeving.

Beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting «Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners» was oorspronkelijk voorzien binnen het ressort van het

¹ Kamerstuk 30 300 X, nr. 106

² Kamerstuk 29 800 X, nr. 37

Commando Landstrijdkrachten als grootste «leverancier» van capaciteiten. Om een zo volledig mogelijk beeld inzake de nationale veiligheid te kunnen presenteren, zal de doorlichting echter defensie-breed worden uitgevoerd, en in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, als (vertegenwoordiger van) het civiele bevoegd gezag.

Het doel van de beleidsdoorlichting «Nationale Veiligheid; samenwerking met civiele partners» is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hierbij staat centraal in hoeverre het gewenste effect van de gezamenlijke civiele en militaire inspanningen – nl. het effectief kunnen optreden bij nationale rampen en crises of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – is bereikt en in hoeverre sprake is van (gewenste of ongewenste) neveneffecten. Als bijzonderheid hierbij geldt dat militaire inzet ten behoeve van de nationale veiligheid in beginsel geschiedt onder civiel bevoegd gezag. Op basis van de conclusies kunnen aanbevelingen worden gedaan om het beleid te verbeteren. Deze aanbevelingen worden betrokken bij besluitvorming over de rol van Defensie bij nationale veiligheid en crisisbeheersing. In de beleidsdoorlichting zullen, conform de eisen die de Regeling Periodiek Onderzoek aan beleidsdoorlichtingen stelt, maatregelen worden gepresenteerd voor een verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ook wordt een beschrijving van beleids-opties gegeven indien er significant meer en minder (+20 en – 20%) middelen beschikbaar zijn.³

Het onderzoek van de beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2005–2016.

Voor deze afbakening is gekozen omdat sinds de ICMS 2005–2012 bestuurlijke en financiële afspraken zijn gemaakt over gegarandeerde capaciteiten van Defensie op het terrein van nationale veiligheid/crisisbeheersing. De intensiveringen in de periode 2006–2013 behelsden eenmalige investeringen van totaal € 115 miljoen en vanaf 2013 structurele kosten betreffende blijvende exploitatielasten van € 34 miljoen. In de VCMS-catalogus 2012–2016 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over het versterken van de samenwerking in de «koude fase» van crisisbeheersing. Beide trajecten berusten op de Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA 2005). Daarnaast richt de beleidsdoorlichting zich ook op de additionele uitgaven voor inzet van militaire bijstand en steunverlening in de periode 2005–2016 met een jaarlijks budget van € 3 miljoen. De beleidsdoorlichting beperkt zich tot de civiel-militaire samenwerking op het niveau van de rijks- en regionale overheid. De samenwerking met of de inschakeling van het bedrijfsleven valt buiten de scope, tenzij ontwikkelingen bij het bedrijfsleven een bepalende invloed op de uitvoering van dit beleid hadden.

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:

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

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat was de aanleiding om de oorspronkelijke Civiel-Militaire Bestuursafspraken te maken, om deze afspraken te intensiveren en vervolgens weer te versterken?*
2. *Hebben de maatregelen het beoogde effect gehad op de civiel-militaire samenwerking?*

³ Artikel 3: Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Stcrt 2014, nr. 27142.

3. *Zijn de geraamde investeringen en exploitatie-uitgaven ICMS doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Is de militaire bijstand en steunverlening op basis van de «Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) regeling» doelmatig vormgegeven en doeltreffend ingericht?*
4. *Hoe heeft de veiligheidssituatie zich sinds 2005 ontwikkeld in relatie tot het civiel-militaire samenwerkingsdomein? Is hier voldoende op ingespeeld?*
5. *Is het mogelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder financiële middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?*

Opzet en uitvoering

De opzet van het rapport volgt in beginsel de lijn van bovenstaande deelvragen. Dit wordt in drie stappen uitgewerkt:

1. Reconstructie van het beleid zoals dat was beoogd;
2. In kaart brengen van het beleid zoals dit is uitgevoerd;
3. Het onderzoek van de relatie(s) tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten.

Beleidsdoorlichtingen zijn syntheseonderzoeken, die bestaande onderzoeken, evaluaties en documenten van het desbetreffende beleid als belangrijkste bronmateriaal gebruiken. Alle instrumenten en hun effecten worden hierbij in samenhang bekeken. De belangrijkste onderliggende evaluaties voor deze beleidsdoorlichting zijn:

- Eindrapport Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) Fase II 2005;
- Civiel-militaire samenwerking Stand van zaken 2006;
- Kamerbrief Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking 2006;
- Civiel-militaire samenwerking Tussenmeting 2009;
- Beleidsnota «Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld» 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1);
- Beleidsnota « In het belang van Nederland» 2013 (bijlage bij Kamerstuk 33 763, nr. 1);
- Civiel-militaire samenwerking Eindmeting 2013 (bijlage bij Kamerstuk 33 763, nr. 39);
- Eindrapport Evaluatie Convenant Financiering nationale Inzet Krijgsmacht 2014 (bijlage bij Kamerstuk 34 000 X, nr. 101);
- Defensie-verkenningen 2010;
- Begrotingen en jaarverslagen.

Een projectteam van Defensie en VenJ voert de beleidsdoorlichting uit. De derde deelvraag wordt in opdracht van Defensie beantwoord door de Accountantsdienst Rijk (ADR). Overeenkomstig het gestelde in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek betreft Defensie een onafhankelijke deskundige bij de doorlichting die aan het eind van het traject een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek geeft. Voor de onderhavige doorlichting is Prof. Dr. I. Helsloot bereid gevonden deze taak te vervullen.

Het projectteam zal zich bij de beantwoording van de hoofdvraag en de onderliggende deelvragen binnen en buiten Defensie oriënteren, zowel operationeel als bestuurlijk. Ook zal de nationale en internationale veiligheidssituatie in ogenschouw worden genomen, specifiek waar deze consequenties heeft of kan krijgen voor de civiel-militaire samenwerking. Om de benodigde informatie te verkrijgen, voert het projectteam een onderzoek uit naar en in relevante literatuur en houdt het, waar nodig, interviews met deskundigen en betrokkenen. Een overzicht van geraad-

pleegde literatuur en van geïnterviewde personen wordt aan het eindrapport toegevoegd.

Tijdschema

Het projectteam is eind augustus 2016 van start gegaan. Omstreeks de jaarwisseling zullen de eindgesprekken worden gevoerd. Het eindrapport wordt in 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert