De derde hoofdtaak van de krijgsmacht

Ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp



2025

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over dit onderzoek | 8

2.1 Waarom dit onderzoek? | 9

2.2 Wat hebben we onderzocht? | 10

2.3 Hoe hebben we dit onderzocht? | 10

2.4 Ministeriële verantwoordelijkheid | 10

2.5 Leeswijzer | 11

3. Incidentele taken van de krijgsmacht | 12

3.1 Over de incidentele taken | 13

3.2 Beleid | 14

3.3 Bijstand en steunverlening | 18

3.4 Financiering | 22

4. Structurele taken van de krijgsmacht | 26

4.1 Over de structurele taken | 26

4.2 Beleid | 27

4.3 Uitvoering van de structurele taken | 30

4.4 Financiering | 30

5. Praktijkvoorbeelden | 32

5.1 Blushelikopters | 32

5.2 Explosieven Opruimingsdienst Defensie | 37

5.3 Landelijke Bijstandsorganisatie | 40

5.4 Wateroverlast Limburg | 45

6. Een vooruitblik in oorlog en vrede | 49

6.1 Een veranderend dreigingsbeeld | 49

6.2 Samenhangende en concurrerende hoofdtaken | 51

6.3 Civiel-militaire samenwerking | 52

7. Conclusies en aanbevelingen | 54

7.1 Conclusies | 54

7.2 Aanbevelingen | 56

8. Reactie minister van Defensie en nawoord | 57

8.1 Reactie minister van Defensie | 57

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 59

Bijlagen | 60

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 60

Bijlage 2 Literatuurlijst | 63

1. Samenvatting

De derde hoofdtaak van de krijgsmacht omvat de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp. Dit betreft een aantal structurele taken zoals het ruimen van explosieven en uitvoeren van politietaken op luchthavens. Daarnaast staat de krijgsmacht paraat om civiele autoriteiten incidenteel te ondersteunen als de nood aan de man is. Bijvoorbeeld bij dreigende natuurrampen, grootschalige verstoringen van de openbare orde of bedreigingen voor de volksgezondheid zoals in de coronapandemie. De minister van Defensie besteedt jaarlijks gemiddeld minstens € 674 miljoen aan de derde hoofdtaak.

Wij hebben onderzocht of de minister van Defensie de doelen van de derde hoofdtaak in de periode 2021 tot en met juni 2024 heeft gerealiseerd. Om daar een zorgvuldig oordeel over te vellen hebben wij onderzoek gedaan naar de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid en de financiën.

De aanleiding van het onderzoek was dat er steeds vaker een beroep werd gedaan op de schaarse capaciteiten van de krijgsmacht. Sinds de start van ons onderzoek is het belang hiervan alleen nog maar verder toegenomen door de verslechterde veiligheids-situatie voor Nederland, Europa en de NAVO-bondgenoten.

De minister van Defensie schiet tekort in voorbereiding en evaluatie van beleid
De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beleid voor de derde hoofdtaak van de krijgsmacht gefragmenteerd is. Uit onze beleidsreconstructie blijkt bovendien dat de doelen onvoldoende realistisch en consistent zijn. De minister van Defensie heeft niet bepaald wat er moet gebeuren als vanuit verschillende hoofdtaken een beroep

wordt gedaan op de krijgsmacht; en hoe schaarse capaciteiten dan moeten worden verdeeld. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) waar het leveren van militaire bijstand telkens moet worden afgewogen tegen de reguliere taken, zoals grenspolitietaken en taken in het domein van bewaken en beveiligen. Voor een deel zijn de doelen van de derde hoofdtaak onvoldoende afgestemd op de behoefte van civiele autoriteiten en ontbreekt het aan een goede wisselwerking tussen vraag en aanbod van civiel-militaire samenwerking. Daarnaast concluderen wij dat de minister van Defensie het beleid voor de derde hoofdtaak niet evalueert, waardoor hij niet kan leren en bijsturen als dat nodig is.

De minister van Defensie heeft onvoldoende inzicht in de uitgaven

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Defensie niet kan aangeven of achterhalen hoeveel publiek geld er besteed wordt aan de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Dit is zorgelijk vanuit een verantwoordings- en doelmatigheidsperspectief, maar ook in het licht van het budgetrecht van het parlement. Wij hebben berekend dat de minister van Defensie jaarlijks gemiddeld minstens € 674 miljoen heeft besteed aan de derde hoofdtaak.

De minister van Defensie was doeltreffend bij ondersteuning van civiele autoriteiten

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Defensie doeltreffend was in het ondersteunen van civiele autoriteiten, ondanks de tekortkomingen in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. De krijgsmacht heeft structurele taken permanent uitgevoerd in opdracht van civiele autoriteiten. Daarnaast stellen wij vast dat de minister van Defensie aan alle 447 incidentele bijstands- en steunverleningsverzoeken van civiele autoriteiten heeft voldaan, hoewel niet alle gegarandeerde capaciteiten operationeel gereed waren. Dit is kenmerkend voor de *can-do*-mentaliteit van de krijgsmacht, maar betekent ook dat het onzeker is of de minister van Defensie de gegarandeerde capaciteiten had kunnen leveren als daar een beroep op was gedaan. Wij constateren dat militairen zich, ook onder moeilijke en gevaarlijke omstandigheden, ingezet hebben voor de derde hoofdtaak.

Praktijkvoorbeelden

Wij concluderen aan de hand van vier praktijkvoorbeelden dat de minister van Defensie effectief was in het ondersteunen van civiele autoriteiten. Zo werden blushelikopters ingezet om veiligheidsregio's te helpen bij de bestrijding van natuurbranden en ruimde de Explosieven Opruimingsdienst meer dan 9.000 explosieven. De Landelijke Bijstandsorganisatie ondersteunde de Nationale Politie bij het handhaven van de openbare orde, bijvoorbeeld tijdens de ''avondklokrellen''. En de krijgsmacht leverde met man en macht bijstand aan civiele autoriteiten tijdens de wateroverlast in Limburg in 2021.

De minister van Defensie moet keuzes maken voor civiel-militaire samenwerking

De minister van Defensie moet zich wapenen tegen steeds meer en complexere militaire en niet-militaire dreigingen. Deze dreigingen manifesteren zich zowel in het binnen- als in het buitenland en raken alle hoofdtaken van de krijgsmacht. De Algemene Rekenkamer concludeert dat er een reëel risico is dat de hoofdtaken van de krijgsmacht elkaar beconcurreren en verdringen. Nu er meer focus ligt op de eerste hoofdtaak, is het in toenemende mate onzeker of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan en wil uitvoeren in de toekomst. Dit is zorgelijk omdat civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking goed functioneert.

Figuur 1 *De hoofdtaken van de krijgsmacht in beweging*

Focus op de eerste hoofdtaak leidt tot risico's voor de derde hoofdtaak



Eerste hoofdtaak
Bescherming eigen en bondgenootschappelijk grondgebied

Tweede hoofdtaak
Beschermen en bevorderen internationale rechtsorde en stabiliteit

Derde hoofdtaak
Ondersteunen civiele autoriteiten en leveren bijstand bij rampen en crises

Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies hebben wij de volgende aanbevelingen voor de minister van Defensie:

- Expliciteer welke gevolgen de focus op de eerste hoofdtaak heeft voor de mate waarin de derde hoofdtaak in de toekomst kan worden uitgevoerd. Houd hierbij aandacht voor het belang van de derde hoofdtaak voor de nationale veiligheid en in het bijzonder voor de civiele autoriteiten die afhankelijk zijn van de krijgsmacht.

- Evalueer in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid het aanbod van gegarandeerde capaciteiten voor militaire bijstand en steunverlening. Investeer in onderlinge transparantie over de vraag en het aanbod van civiel-militaire capaciteiten en versterk het wederzijds verwachtingsmanagement om risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren.

- Evalueer het beleid voor de derde hoofdtaak en versterk de beleids- en verantwoordingsinformatie op basis daarvan met inzicht in de beoogde doelen en de gerealiseerde resultaten. Dit kan bijvoorbeeld door inzicht in de publieke middelen die worden aangewend voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Een evaluatie is belangrijk om beleid te verbeteren en waar nodig bij te sturen, ook in het licht van het verslechterende dreigingsbeeld.

2. Over dit onderzoek

De krijgsmacht heeft 3 hoofdtaken:

- Het beschermen en verdedigen van het Nederlandse en NAVO-grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk **(eerste hoofdtaak)**;
- Het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde en stabiliteit (**tweede hoofdtaak**); en
- Het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp (**derde hoofdtaak**).

Wij hebben onderzoek gedaan naar de derde hoofdtaak. De krijgsmacht ondersteunt civiele autoriteiten structureel door bijvoorbeeld politietaken uit te voeren op luchthavens en door explosieven te ruimen. Daarnaast staat de krijgsmacht ook paraat om incidenteel bijstand of steun te verlenen aan civiele autoriteiten als de nood aan de man is. Bijvoorbeeld door politie en justitie te ondersteunen bij de bestrijding van extreem geweld en terrorisme of door hulpdiensten te ondersteunen bij de bestrijding van natuurrampen, zoals overstromingen en natuurbranden. Maar bijvoorbeeld ook door ondersteuning te leveren bij ernstige bedreigingen van de volksgezondheid, zoals gedurende de coronapandemie.

De defensieorganisatie beschikt over specialistische en unieke capaciteiten die bij civiele autoriteiten niet (altijd) voorhanden zijn. Met mensen, materieel en kennis kan het ministerie van Defensie ondersteuning bieden als civiele autoriteiten alle andere hulpbronnen hebben uitgeput. De krijgsmacht kan hiermee letterlijk het verschil maken tussen leven en dood.

Civiele autoriteiten

Een civiele autoriteit is een bestuursorgaan. Het gaat bijvoorbeeld om ministers, commissarissen van de Koning, burgemeesters, dijkgraven, voorzitters van veiligheidsregio's of (hoofd)officieren van justitie.

2.1 Waarom dit onderzoek?

Volgens de minister van Defensie wordt er steeds vaker een beroep gedaan op de schaarse capaciteiten van de krijgsmacht. Voor de derde hoofdtaak betekent dat dat de krijgsmacht als één van de *first responders* zorgt voor het normaliseren van crisissituaties, zodat hulpdiensten hun werk (weer) kunnen uitvoeren. Maar ook dat de krijgsmacht als *last line of defence* extra voorzettingsvermogen kan leveren ter ondersteuning van civiele autoriteiten als dat nodig is. Van ontwrichtende cyberaanvallen tot pandemieën, ecologische rampen en grootschalige onrust; de krijgsmacht moet klaar staan om op te treden (Ministerie van Defensie, 2020a).

Momenteel bereidt de minister van Defensie zich voor op de mogelijkheid dat Nederland binnen afzienbare tijd betrokken raakt bij een grootschalig, gewapend conflict (lees: oorlog). Het dreigingsbeeld verslechtert en de vrede, veiligheid en vrijheid van Nederland, Europa en de NAVO-bondgenoten worden ernstig bedreigd. Om die reden richt de minister van Defensie zich opnieuw en vooral op het beschermen van het Nederlandse en NAVO-grondgebied (Ministerie van Defensie, 2024a). De eerste hoofdtaak staat daarmee terecht volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Tegelijkertijd is ook de derde hoofdtaak van de krijgsmacht van belang voor de nationale veiligheid. En ook daar is het niet de verwachting dat de dreiging in de nabije toekomst afneemt.

In het verleden concludeerden wij al dat de minister van Defensie de derde hoofdtaak minder prioriteit gaf dan de eerste en de tweede hoofdtaak (Algemene Rekenkamer, 2020). Destijds had de minister van Defensie meer keuzevrijheid voor de inzet van de krijgsmacht omdat de veiligheidssituatie relatief stabiel was. Nu het dreigingsbeeld verslechtert en de focus op de eerste hoofdtaak toeneemt, is het van belang om te onderzoeken in hoeverre de minister van Defensie de doelen van de derde hoofdtaak realiseert en hoe dit zich verhoudt tot de toekomst van het nationale veiligheidslandschap en civiel-militaire samenwerking.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Wij hebben onderzocht in hoeverre de minister van Defensie de doelen van de derde hoofdtaak heeft gerealiseerd in de periode 2021 tot en met juni 2024. Om daar zorgvuldig over te oordelen onderzochten wij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid en de financiën. Het financieel onderzoek ziet op de jaren 2021, 2022 en 2023. Wij hebben in ons onderzoek het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk buiten beschouwing gelaten. Bijlage 1 bevat een toelichting op alle onderzoeksvragen en de normen die wij hebben gehanteerd.

2.3 Hoe hebben we dit onderzocht?

Wij hebben voor ons onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Zo hebben wij openbare en departementale documenten bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast hebben wij interviews afgenomen bij het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en een aantal civiele autoriteiten, waaronder het Openbaar Ministerie en decentrale overheden. Om een adequaat beeld en oordeel te vormen over de uitvoering van bijstands- en steunverlening hebben wij ook 4 praktijkvoorbeelden (zie hoofdstuk 5) onderzocht en werkbezoeken afgelegd bij de betrokken eenheden. Bijlage 1 bevat een uitgebreide methodologische verantwoording.

2.4 Ministeriële verantwoordelijkheid

Het gezag over de krijgsmacht berust bij de regering. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het defensiebeleid en de uitvoering hiervan. Voor de derde hoofdtaak van de krijgsmacht geldt dat de minister van Defensie verantwoordelijk is voor zijn eigen beleid en voor het operationeel gereedstellen van de krijgsmacht. De feitelijke inzet van de krijgsmacht voor de derde hoofdtaak vindt vervolgens plaats onder de verantwoordelijkheid en het gezag van de desbetreffende civiele autoriteit. Ons onderzoek richt zich uitsluitend op de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.

2.5 Leeswijzer

Het ministerie van Defensie maakt binnen de derde hoofdtaak onderscheid tussen incidentele en structurele taken van de krijgsmacht. In hoofdstuk 3 komen de incidentele taken aan bod en in hoofdstuk 4 de structurele taken. Vervolgens staan in hoofdstuk 5 praktijkvoorbeelden centraal. We deden onderzoek naar blushelikopters, de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD), de Landelijke Bijstandsorganisatie (LBO) en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg in 2021.
In hoofdstuk 6 blikken we vooruit: hoe kan de toekomst van de derde hoofdtaak eruit zien, gegeven de actuele ontwikkelingen? Onze conclusies en aanbevelingen volgen in hoofdstuk 7. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 de reactie van de minister van Defensie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer gebundeld.

3. Incidentele taken van de krijgsmacht

In dit hoofdstuk staan de incidentele taken van de krijgsmacht centraal. Hiervan is sprake als een civiele autoriteit een bijstands- of steunverleningsverzoek doet. We staan achtereenvolgens stil bij het beleid, de uitvoering en de financiering.

Wij concluderen dat de minister van Defensie gefragmenteerd beleid zonder samenhang hanteert voor de uitvoering van de derde hoofdtaak en dat de doelen onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd zijn. Bovendien waren niet alle gegarandeerde capaciteiten volledig operationeel gereed. Het is daardoor onzeker of de minister van Defensie deze capaciteiten had kunnen leveren als daar een beroep op was gedaan. In de praktijk heeft de krijgsmacht de civiele autoriteiten desondanks doeltreffend ondersteund. Dat is niet dankzij het gevoerde beleid maar ondanks het gevoerde beleid. De minister heeft alle 447 bijstands- en steunverleningsverzoeken gehonoreerd. In 43 situaties bleek de ondersteuning uiteindelijk niet nodig. Voor de incidentele taken is jaarlijks € 3,5 miljoen beschikbaar, maar de minister van Defensie declareert niet alle uitgaven volgens de afgesproken regels. Hij liep hierdoor in de onderzochte periode € 5,9 miljoen mis. Op het totale defensiebudget is dit een zeer bescheiden bedrag. Ter vergelijking: in het begrotingshoofdstuk Defensie bedragen de begrote uitgaven voor het jaar 2025 ruim € 12 miljard.

3.1 Over de incidentele taken

De krijgsmacht verricht incidentele taken wanneer een civiele autoriteit een bijstands- of steunverleningsverzoek doet. Dat gebeurt bij een (dreigende) noodsituatie of urgent gebrek aan materieel of personeel, zoals een ramp of crisis. Deze ondersteuning van civiele autoriteiten is daarom per definitie vraaggericht en altijd tijdelijk van aard. Er bestaan 3 vormen van incidentele taken: militaire bijstand, militaire steunverlening in het openbaar belang en maatschappelijke dienstverlening.

Militaire bijstand

Bij een (dreigende) noodsituatie kunnen een aantal civiele autoriteiten een beroep doen op militaire bijstand van de krijgsmacht. In de wet is vastgelegd wie in welke situaties om bijstand kan vragen:

- Een burgemeester of een voorzitter van een veiligheidsregio kan bijstand vragen om de openbare orde en veiligheid te handhaven.
- Een (hoofd)officier van justitie kan om bijstand vragen om de strafrechtelijke rechtsorde te handhaven.
- Een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio kan bijstand vragen om incidenten en rampen te bestrijden of crises te beheersen.

Voor de militaire bijstand op verzoek van een (hoofd)officier van justitie ondersteunt de krijgsmacht dan bijvoorbeeld bij de doorzoeking van gebouwen en verborgen ruimtes om bewijs te verzamelen voor een strafrechtelijk onderzoek.

Militaire steunverlening in het openbaar belang

Een minister, commissaris van de Koning, burgemeester of dijkgraaf kan militaire steunverlening in het openbaar belang aanvragen. De krijgsmacht ondersteunt de civiele autoriteit als deze bepaalde taken niet op tijd of niet voldoende kan uitvoeren en wanneer het openbaar belang geschaad wordt als die taken zonder de steunverlening niet plaatsvinden. Deze ondersteuning is per definitie ongewapend en kan niet worden afgedwongen bij de minister van Defensie. Een voorbeeld van steunverlening in het openbaar belang is de ondersteuning van de krijgsmacht tijdens de coronapandemie. De minister van Defensie verleende toen steun aan ziekenhuizen en zorginstellingen met bijvoorbeeld militair verpleegkundigen en artsen, maar ook met logistieke expertise.

Maatschappelijke dienstverlening
De krijgsmacht kan ook ondersteuning leveren in de vorm van maatschappelijke dienstverlening aan zogenaamde ‘derden’. Dit zijn personen of instanties die niet tot de rijksdienst behoren. Het ministerie van Defensie fungeert hier als een soort marktpartij. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning van de krijgsmacht bij de Nijmeegse Vierdaagse, waarbij de genie een tijdelijke brug over de Maas legt.

3.2 Beleid

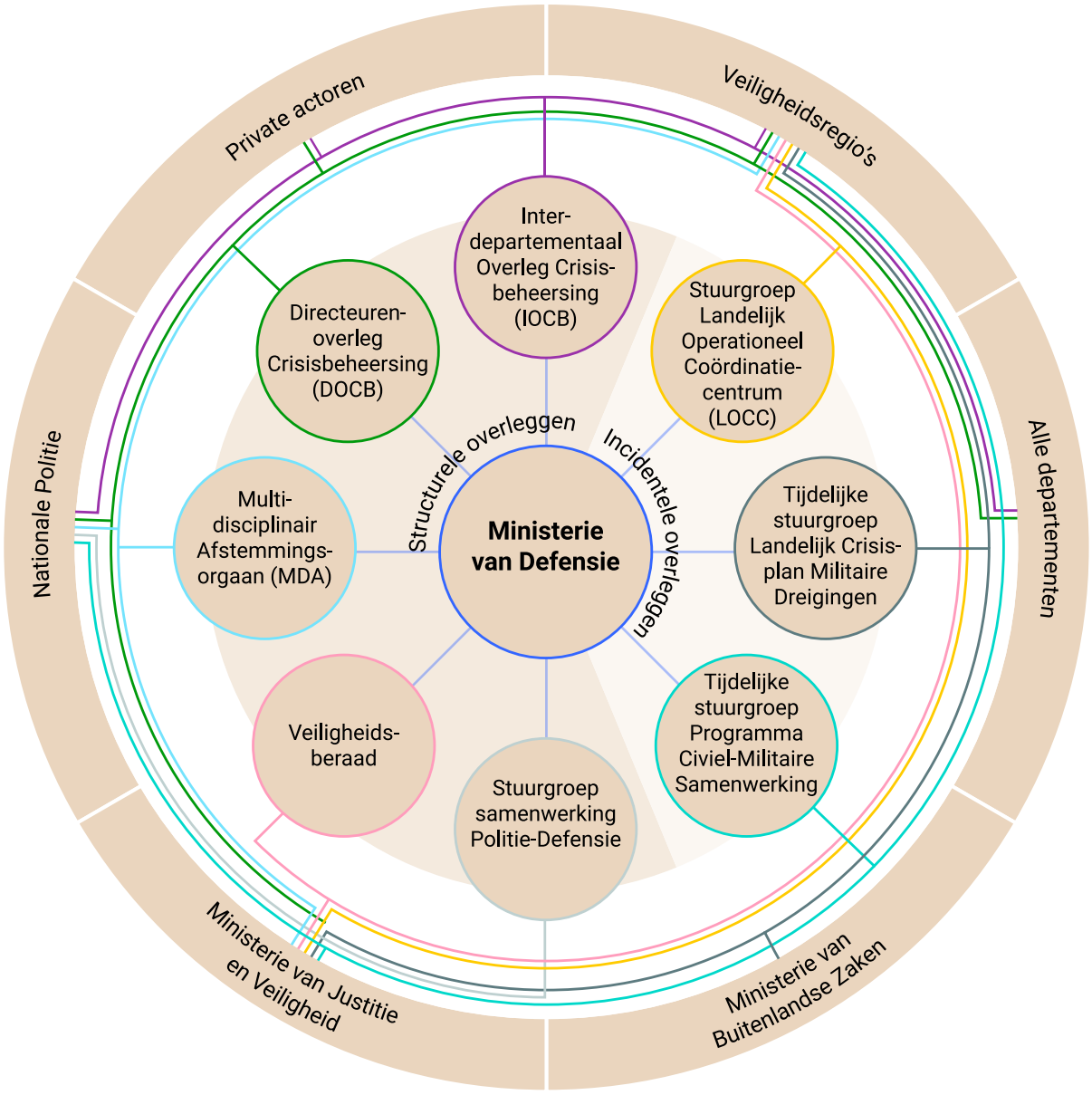
Het beleid voor de incidentele taken is onvoldoende onderbouwd en uitgewerkt. Ook is het beleid op gefragmenteerde wijze vormgegeven door de minister van Defensie. Wij hebben het beleid daarom moeten reconstrueren. Daaruit wordt duidelijk dat de minister van Defensie tekortschiet in een goede voorbereiding van het beleid. Wij staan achtereenvolgens stil bij de gestelde doelen, het afwegingskader voor de incidentele taken en de evaluatie van het beleid.

Doelen op punten onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd
Het beleid dat de minister van Defensie voor incidentele taken voert, komt voort uit de omschrijving van de derde hoofdtaak. Het hoofddoel van dit beleid is het incidenteel ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crises.

Goed uitgewerkt en onderbouwd beleid bestaat uit beoogde prestaties en effecten die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Hiertoe worden doelen geformuleerd die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moeten zijn. Wij constateren dat het beleid van de minister voor de incidentele taken onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd is. Het beleid voor incidentele taken heeft hij weliswaar op papier her en der voldoende gespecificeerd, bijvoorbeeld door vast te leggen welke capaciteiten hij garandeert voor de derde hoofdtaak en binnen welke termijn eenheden beschikbaar moeten zijn. De minister heeft dit op fragmentarische wijze gedaan, want het beleid vindt zijn neerslag in verschillende documenten. Hierdoor is de samenhang met andere (hoofd)taken onvoldoende inzichtelijk. Eveneens is het onbekend en niet meetbaar in hoeverre de zogenoemde gegarandeerde capaciteiten daadwerkelijk operationeel gereed en inzetbaar waren. Ook is het beleid nauwelijks afgestemd met civiele autoriteiten als gevolg van het grote aantal betrokken partijen (zie figuur 2). Inzicht ontbreekt in de ondersteuningsbehoeften van civiele autoriteiten.

Figuur 2 *Overzicht overleggremia incidentele taken*

Veel partijen zijn betrokken bij de incidentele taken



Ten slotte blijkt dat het beleid voor de incidentele taken onvoldoende realistisch en consistent is, omdat de minister van Defensie dit niet heeft geformuleerd aan de hand van doelen. De genoemde tekortkomingen maken het onzeker of het beleid voor incidentele taken uitvoerbaar is, zeker gelet op de gelijkwaardigheid van de 3 hoofdtaken van de krijgsmacht waardoor onderlinge concurrentie en verdringing kan voorkomen. Op de uitvoerbaarheid van het beleid komen we terug in § 6.2.

Procedures en afwegingskader op orde

Wij stellen vast dat de procedures en het afwegingskader om te besluiten over individuele bijstands- en steunverleningsverzoeken beide op orde zijn. We hebben daarbij met name gekeken naar de militaire bijstand en militaire steunverlening in het openbaar belang. De minister van Defensie hanteert hiervoor de criteria mogen, willen en kunnen:

- Bij **mogen** wordt gekeken naar de juridische aspecten. Voldoet de aanvraag aan de wettelijke criteria en is de juiste procedure gevolgd? Indien sprake is van mogelijke gewapende inzet, wordt getoetst of deze voldoet aan de regelgeving.
- Bij **willen** wordt gekeken wat de mogelijke negatieve en positieve neveneffecten zijn voor de krijgsmacht. Wat zijn de risico's? Is er mogelijk sprake van ernstige imagoschade of strijdigheid met het principe van een goede werkgeversverantwoordelijkheid?
- Bij **kunnen** wordt gekeken naar de beschikbaarheid van personeel en middelen die nodig zijn om het gewenste effect te bereiken en naar de operationele uitvoerbaarheid.

Voordat de civiele autoriteit een formeel bijstands- of steunverleningsverzoek indient, vindt in de praktijk vaak informele afstemming plaats tussen het ministerie van Defensie en de desbetreffende civiele autoriteit. In dat afstemmingsproces is een belangrijke rol weggelegd voor de Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA). De RMOA denkt mee bij het verwoorden van een ondersteuningsbehoefte en heeft inzicht in welke capaciteiten eventueel beschikbaar zijn. Als de civiele autoriteit een formeel bijstands- of steunverleningsverzoek indient dat eerst is afgestemd met de RMOA, is het vrijwel zeker dat het ministerie van Defensie de gevraagde ondersteuning kan leveren. Bij een negatief advies van de RMOA over een 'kansarm' verzoek dient de civiele autoriteit meestal geen formeel bijstandsverzoek in.

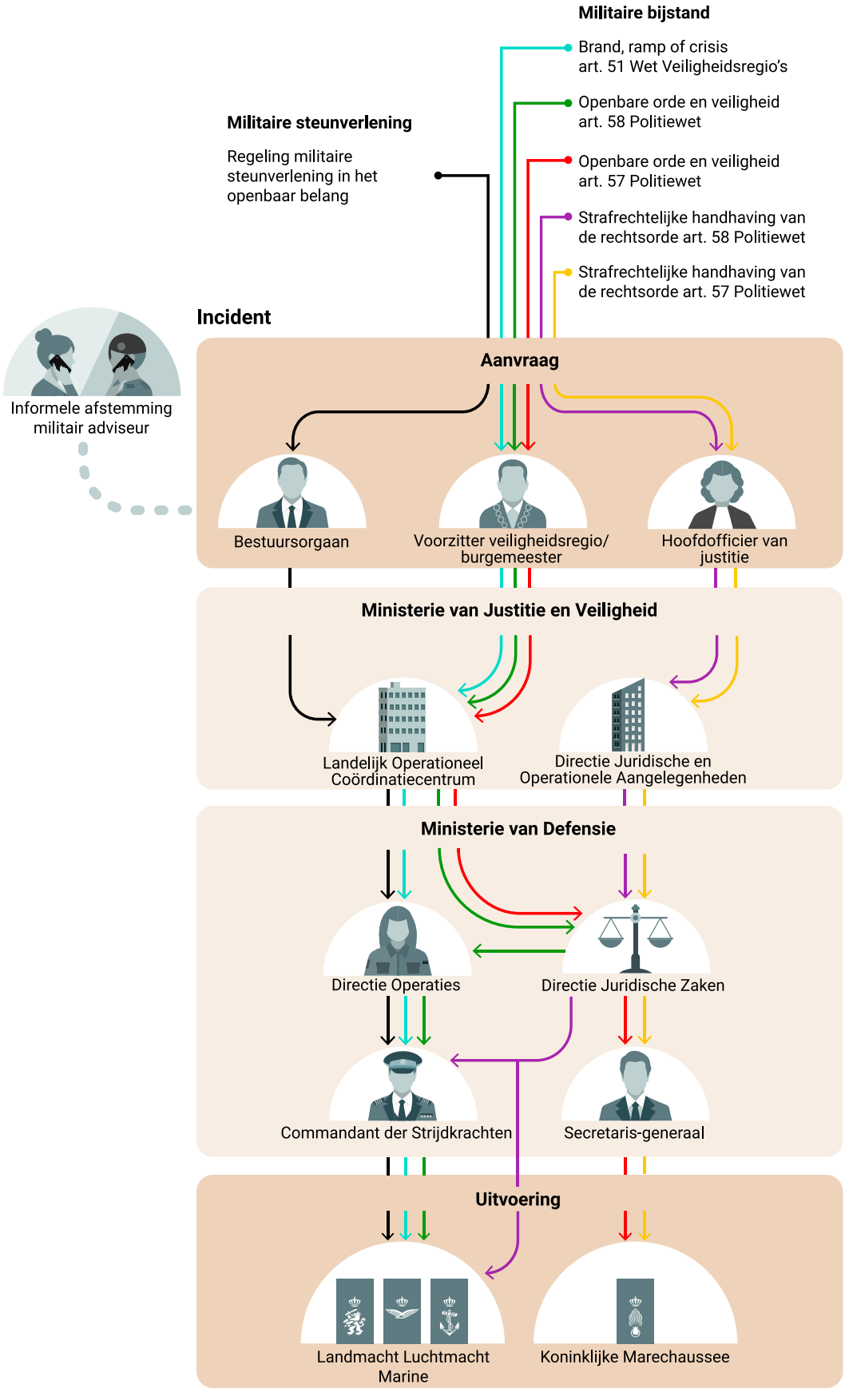
Regionaal Militair Operationeel Adviseur

In de veiligheidsregio is de RMOA het eerste aanspreekpunt voor de politie, het Openbaar Ministerie, de brandweer of de Geneeskundige Hulpverlenings-organisatie in de Regio (GHOR) en andere partners in de veiligheidsketen. Iedere veiligheidsregio heeft een eigen RMOA. Bij een (dreigende) ramp of crisis adviseert de RMOA of, en zo ja welke bijstand de krijgsmacht kan leveren en welke middelen en expertise bij het ministerie van Defensie zijn aan te vragen.

Figuur 3 geeft de procedure weer voor het aanvragen van de 6 verschillende soorten militaire bijstand en militaire steunverlening in het openbaar belang. Verschillende civiele autoriteiten kunnen bijstands- en/of steunverleningsverzoeken indienen (zie § 3.1). De Commandant der Strijdkrachten (CDS) besluit uiteindelijk namens de minister van Defensie over het verzoek, nadat het bijstandsverzoek is getoetst aan het afwegingskader.

Figuur 3 *Aanvraagprocedures voor militaire bijstand en militaire steunverlening in het openbaar belang*

6 verschillende procedures om een taak van nationale operaties aan te vragen



Bijstand en steunverlening

Evaluaties over functioneren van beleid vinden niet plaats

De minister van Defensie is op basis van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Uit ons onderzoek blijkt dat evalueren beperkt blijft tot het trekken van lessen op operationeel vlak door het betreffende krijgsmachtsonderdeel na iedere incidenteel geleverde bijstand en steun. Van systematische en transparante evaluatie is echter geen sprake. Hierdoor heeft de minister van Defensie onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van het gevoerde beleid voor incidentele taken.

3.3 Bijstand en steunverlening

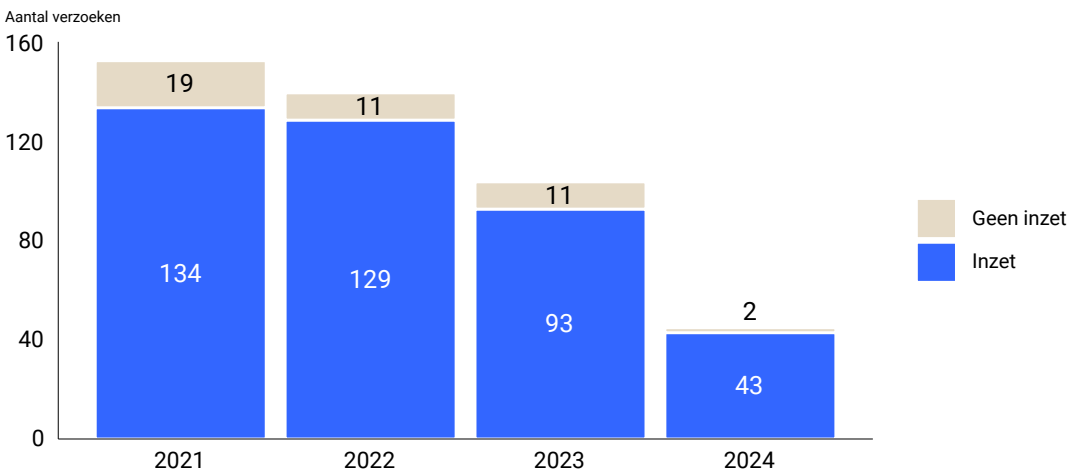
Hoewel uit het voorgaande blijkt dat het beleid voor incidentele taken onvoldoende onderbouwd en uitgewerkt is, concluderen wij dat de minister van Defensie er in de praktijk wel in slaagt om de benodigde steun en bijstand te verlenen. Om tot een oordeel te komen over de uitvoering van de incidentele taken hebben we eerst het aantal en de spreiding van de bijstands- en steunverleningsverzoeken in kaart gebracht. Vervolgens geven we een overzicht van deze verzoeken in de periode 2021 tot en met juni 2024 en van de capaciteiten die gegarandeerd beschikbaar zouden moeten zijn om ondersteuning te leveren.

Militaire bijstands- en steunverleningsverzoeken

Het ministerie van Defensie heeft in de periode 2021 tot en met juni 2024 in totaal 447 bijstands- en steunverleningsverzoeken ontvangen van civiele autoriteiten. De minister van Defensie heeft al deze verzoeken gehonoreerd. In 43 situaties bleek de gevraagde ondersteuning uiteindelijk niet nodig (zie figuur 4). De grootschalige inzet van de krijgsmacht gedurende de coronapandemie verklaart de grote hoeveelheid aan bijstands- en steunverleningsverzoeken in 2021.

Figuur 4 *Aantal bijstands- en steunverleningsverzoeken 2021 tot en met juni 2024*

Het aantal bijstands- en steunverleningsverzoeken bereikte in 2021 een hoogtepunt

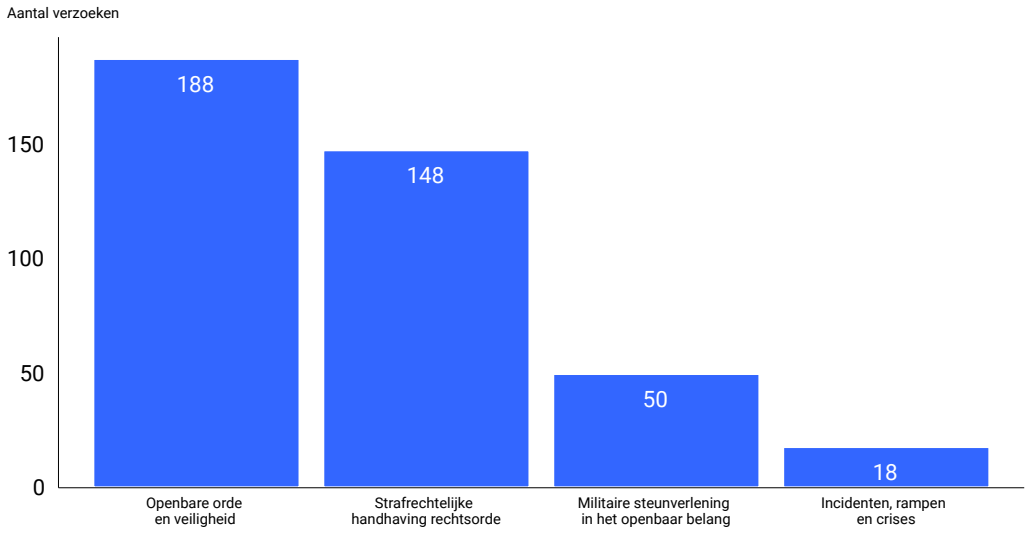


Afgewezen of niet-ingediende verzoeken zijn niet meegeteld. ‘Kansarme’ verzoeken worden namelijk vaak vroegtijdig afgewezen in het informele afstemmingsproces (zie § 3.2).

In figuur 5 hebben wij de inzetten naar aanleiding van bijstands- en steunverlenings-verzoeken uitgesplitst naar wettelijke grondslag. Uit deze cijfers komt naar voren dat 50 (12%) van de 404 daadwerkelijke inzetten steunverlening in het openbaar belang betroffen en 354 (88%) militaire bijstand. Het ministerie van Defensie verleende bij (dreigende) noodsituaties of urgent gebrek aan materieel of personeel, zoals een ramp of crisis, voornamelijk militaire bijstand aan burgemeesters om de openbare orde en veiligheid te handhaven. Militaire bijstand werd relatief weinig ingezet voor de bestrijding van incidenten, rampen en crises.

Figuur 5 *Aantal inzetten per bijstandsgrondslag 2021 tot en met juni 2024*

De meeste bijstand werd aangevraagd voor de handhaving van de openbare orde

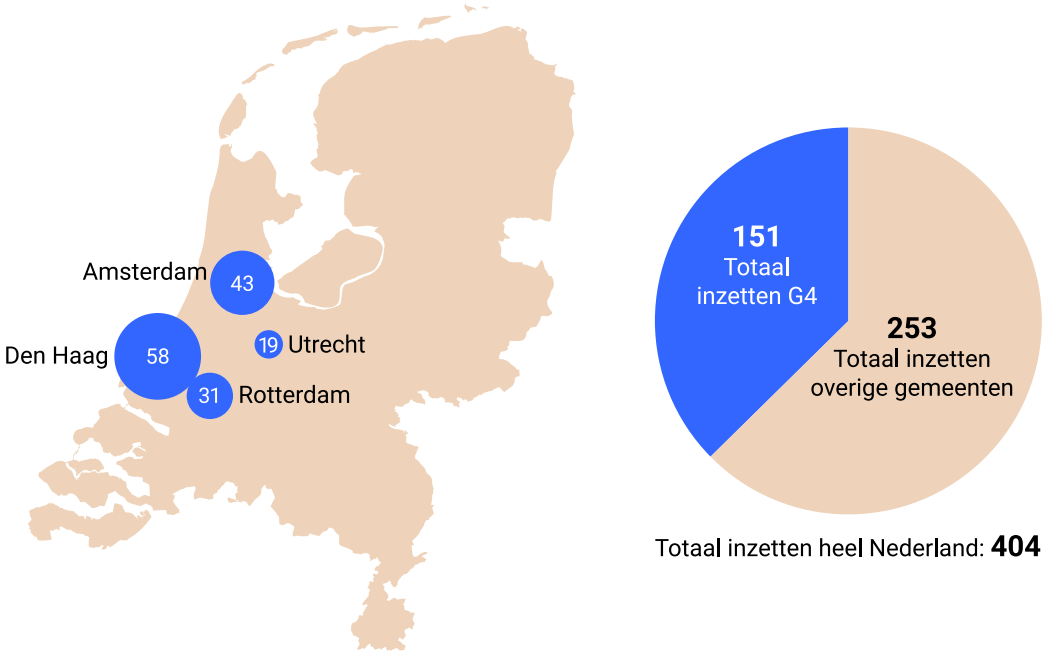


Binnen de categorie strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zijn relatief veel (90) inzetten geweest om doorzoekingen in opsporingsonderzoeken te ondersteunen. Bijvoorbeeld in verborgen ruimtes of onder water. In de categorie openbare orde en veiligheid bestonden de meeste inzetten (77) uit ondersteuning van de mobiele eenheid van de Nationale Politie. En bij de militaire steunverlening in het openbaar belang ging het met name om het faciliteren van tijdelijk onderdak aan mensen, waaronder evacuees en asielzoekers.

We onderzochten tevens in welke gemeenten de meeste incidentele inzetten hebben plaatsgevonden. Zoals figuur 6 laat zien blijkt dat Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag (de G4-gemeenten) voor een significant deel (37%) afnemer zijn van bijstand en steunverlening.

Figuur 6 *Aantal bijstands- en steunverleningsverzoeken over Nederland*

In de periode 2021 tot medio 2024 waren de 4 grote steden verantwoordelijk voor ruim één derde van alle bijstandsverzoeken



Tot slot onderzochten wij wat de krijgsmacht in de onderzochte periode aan inzet heeft geleverd, zowel in aantallen personeel als in bestede uren. Wij constateren dat 5.868 militairen zijn ingezet en dat alle inzet de krijgsmacht 32.228 dagen van 8 uur heeft gekost. In 2021 is met afstand de meeste capaciteit ingezet. De verklaring hiervoor is de grootschalige inzet tijdens de coronapandemie (zie § 5.3) en de ondersteuning tijdens de wateroverlast in Limburg (zie § 5.4). In 2022 nam de inzet af. In de jaren daarna werd er significant minder personeel ingezet en werden er minder dagen besteed.

Tabel 1 *Aantal ingezette personen en mensdagen 2021 tot en met juni 2024*

Waarden	2021	2022	2023	2024	Totaal
Aantal ingezette personen	2.745	1.669	935	519	5.868
Aantal dagen van inzet	15.947	10.125	4.395	1.761	32.228

Gegarandeerde capaciteiten niet (volledig) operationeel gereed

Het ministerie van Defensie heeft civiel-militaire afspraken gemaakt over de capaciteiten die gegarandeerd beschikbaar zijn voor incidentele taken. Hiermee hebben civiele autoriteiten garanties dat zij in bepaalde situaties kunnen rekenen op militaire bijstand of steunverlening. Wij hebben onderzocht of de gegarandeerde capaciteiten in 2021 tot en met juni 2024 ook daadwerkelijk operationeel gereed waren.

Operationele gereedheid

De operationele gereedheid bestaat uit: de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid. Als een eenheid voldoet aan de normen hiervoor, dan is deze operationeel gereed en kan deze de generieke opdrachten voor de hoofdtaken van de krijgsmacht uitvoeren. Als de eenheid vervolgens ook beschikt over de benodigde ondersteuning, zoals transportcapaciteit en inzetbepalende voorraden, is de eenheid inzetbaar.

Figuur 7 geeft de operationele gereedheid weer van de gegarandeerde capaciteiten in de periode 2021 tot en met juni 2024. Wij stellen vast dat niet alle gegarandeerde capaciteiten (volledig) operationeel gereed waren (zie figuur 7). Hierdoor is het onzeker of de minister van Defensie aan de civiel-militaire afspraken had kunnen voldoen, als civiele autoriteiten een beroep hadden gedaan op deze gegarandeerde capaciteiten.

Figuur 7 *Overzicht van operationele gereedheid van gegarandeerde capaciteiten*



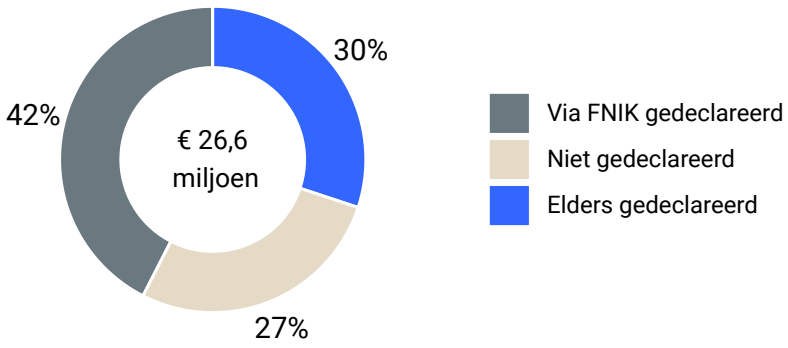
Er waren knelpunten bij de maritieme capaciteiten van de EOD, de capaciteiten voor inzet op het gebied van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN), het mobiele detectiesysteem, de kleine onbemande vliegtuigen voor bewaking en beveiliging en de genie-eenheid. De oorzaken van de knelpunten zijn zaken als een gebrek aan personeel en tekorten aan specialistisch materieel. Voor de CBRN-capaciteit betekent dat bijvoorbeeld dat langere tijd alleen lichte ontsmettingssystemen beschikbaar waren. Dat is verontrustend. Daarnaast constateren wij dat de minister van Defensie geen inzicht heeft in de mogelijkheden voor tijdelijke opvang van grote hoeveelheden personen op defensie-complexen. Tenslotte is het opvallend en zorgwekkend dat de stafcapaciteit voor aansturing van operaties bij rampen en crises 'onbekend' is en dus niet aantoonbaar operationeel gereed was. Positief is dat de militair adviseurs (RMOA's) bij veiligheidsregio's wél altijd operationeel gereed waren; zij zijn immers van groot belang voor civiel-militaire samenwerking.

3.4 Financiering

In deze paragraaf bieden wij inzicht in de financiering van de incidentele taken, waarvoor jaarlijks een budget beschikbaar is van ongeveer € 3,5 miljoen. Wij hebben vastgesteld dat in de periode 2021 tot en met juni 2024 de uitgaven aan alle incidentele taken totaal € 26,6 miljoen bedragen. Van dit totaalbedrag heeft de minister van Defensie een bedrag van € 11,3 miljoen (42%) gedeclareerd ten laste van het hiervoor bestemde budget. Voor een bedrag van € 8 miljoen (30%) vond separate verrekening plaats. De minister heeft een bedrag van € 7,3 miljoen (27%) ten onrechte niet ten laste van het beschikbare budget gedeclareerd.

Figuur 8 *Declaratieoverzicht incidentele inzetten 2021-2023*

27% van de uitgaven aan incidentele taken is niet gedeclareerd (2021-2023)



Opzet financiering

De manier waarop het ministerie van Defensie de uitgaven voor incidentele militaire bijstand en steunverlening moet verrekenen is vastgelegd in het convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK). Ieder jaar leveren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse gemeenten een vaste bijdrage aan het FNIK-budget. Deze bijdragen vormen in feite een afkoopsom voor alle bijstand en steunverlening die de krijgsmacht aan hen levert in een kalenderjaar. Er worden voor bijstand en steunverlening dus geen werkelijke kosten maar additionele kosten berekend, zoals de kosten voor brandstof of afschrijving op ingezet defensiematerieel. Zouden er werkelijke kosten worden berekend, dan zou het huidige FNIK-budget verre van toereikend zijn om al de door krijgsmacht gemaakte kosten te dekken. Het FNIK-budget bedraagt ongeveer € 3,5 miljoen per jaar en is onderdeel van de Defensiebegroting.

Wanneer de krijgsmacht bijstand of steun heeft verleend aan een civiele autoriteit, dan moeten de uitgaven intern worden verrekend ten laste van het FNIK-budget. De hoogte van de uitgaven wordt bepaald aan de hand van het aantal ingezette mens-uren en vastgelegde tarieven voor de gemaakte kosten van personeel en materieel. Het krijgsmachtonderdeel dat de bijstand of steun leverde, moet een declaratie indienen bij het ministerie. Als het ministerie akkoord gaat, wordt het bedrag binnen de Defensiebegroting bijgeboekt op de ontvangsten van het betreffende krijgsmacht-onderdeel, terwijl hetzelfde bedrag ten laste komt van het FNIK-budget.

Declareren van uitgaven voor reguliere inzet verloopt inconsistent

Uit ons onderzoek volgt dat het declareren van uitgaven voor reguliere inzet en bijstand inconsistent verloopt. De 4 krijgsmachtonderdelen hebben in de door ons onderzochte periode meerdere inzetten niet gedeclareerd. Het gaat vooral om inzetten waarmee relatief kleine bedragen zijn gemoeid, tot € 10.000 per inzet. In de periode 2021 tot en met juni 2024 is een totaalbedrag van € 1,4 miljoen voor reguliere inzet niet gedeclareerd. Dit had de minister van Defensie kunnen voorkomen als de uitgaven voor gepleegde inzet beter waren gedeclareerd.

Inconsistent declareren is al langere tijd de praktijk. Deze inconsistentie bleek uit de laatste evaluatie van het FNIK (2020b) door het ministerie van Defensie, en ook nu stellen wij vast dat de declaratiediscipline sindsdien nauwelijks is verbeterd. Een belangrijke oorzaak van het niet-declareren is de inconsistente wijze waarop het ministerie de regels voor verrekening van incidentele taken toepast. Het gevolg is onder meer misgelopen inkomsten. Een ander knelpunt is dat de verrekening van uitgaven voor incidentele taken leidt tot hoge administratieve lasten binnen het

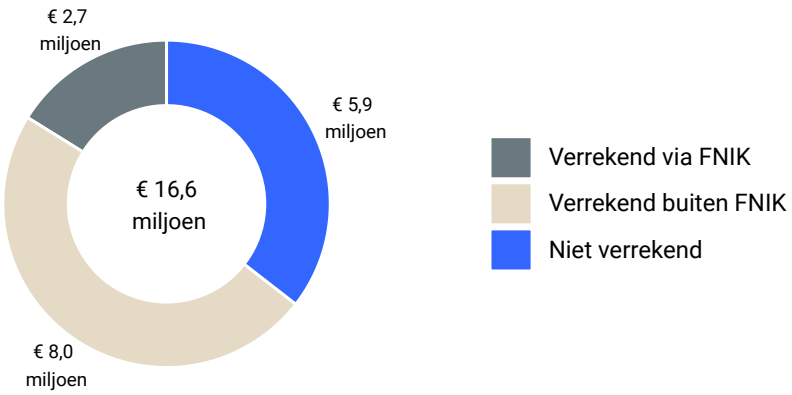
ministerie. Dit roept de vraag op of de administratieve lasten opwegen tegen de baten. En daarmee ook of het convenant FNIK in de huidige opzet en uitvoering het juiste instrument is om uitgaven voor gepleegde bijstand en steunverlening te verrekenen.

Extra grootschalige en langdurige incidentele inzetten

Overigens gaan niet alle incidentele inzet en bijstand ten laste van het FNIK. Soms zijn de uitgaven voor een incidentele taak zo groot, dat het reguliere FNIK-budget niet volstaat. Dit gebeurt wanneer inzetten uitzonderlijk grootschalig en/of langdurig zijn en leiden tot fors hogere uitgaven, bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie. Toen leverde het ministerie van Defensie een aanzienlijke inspanning om de GGD's te ondersteunen bij de opzet van teststraten. Dergelijke inzetten betaalt de civiele autoriteit rechtstreeks aan het ministerie van Defensie. In de jaren 2021-2023 had het ministerie van Defensie in totaal € 16,6 miljoen aan extra uitgaven voor dergelijke uitzonderlijk grootschalige en langdurige incidentele inzetten.

Figuur 9 *Verrekening van kosten van incidentele taken 2021-2023*

Verrekening meestal buiten FNIK



Van deze € 16,6 miljoen is een bedrag van € 2,7 miljoen alsnog via het FNIK-budget verrekend. Voor een bedrag van ruim € 8 miljoen zijn de uitgaven van deze inzetten rechtstreeks en buiten het FNIK om verrekend. Dan resteert nog – zoals eerder genoemd – een bedrag van € 5,9 miljoen dat helemaal niet is verrekend (zie figuur 9).

Totaal € 7,3 miljoen uitgaven voor inzet niet gedeclareerd

De conclusie van het bovenstaande is dat een totaalbedrag van € 7,3 miljoen ten onrechte niet is gedeclareerd. Dit bedrag bestaat uit € 1,4 miljoen voor reguliere incidentele inzetten en € 5,9 miljoen voor extra grootschalige en langdurige incidentele inzetten. Als de verschillende krijgsmachtonderdelen deze inzetten wél hadden gedeclareerd, dan zou het jaarlijkse budget van gemiddeld € 3,5 miljoen niet toereikend zijn geweest.

4. Structurele taken van de krijgsmacht

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de structurele taken van de krijgsmacht. Deze taken worden routinematig uitgevoerd en zijn expliciet bij de krijgsmacht belegd, zonder een einddatum.

We concluderen dat de minister van Defensie geen samenhangend maar een versnipperd beleid hanteert voor de derde hoofdtaak en dat de doelen onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd zijn. De krijgsmacht voert de structurele taken permanent uit, terwijl een grote hoeveelheid civiele autoriteiten hierover het gezag vormt. Wij hebben berekend dat de minister van Defensie in de periode 2021 - 2023 per jaar gemiddeld minstens € 665 miljoen uitgaf aan de structurele taken.

4.1 Over de structurele taken

De structurele taken zijn taken die het ministerie van Defensie permanent uitvoert. Het gaat om continue inzet of beschikbaarheid van de krijgsmacht voor deze taken. Daarbij is de krijgsmacht ook als enige in staat om die taken uit te voeren. In totaal zijn er 8 structurele taken: (1) de politietaken van de KMar, (2) de taken van Kustwacht Nederland, (3) het ruimen van explosieven door de EODD, (4) het in kaart brengen van wateren door de Dienst der Hydrografie, (5) de luchtruimbewaking en -beveiliging, (6) de luchtverkeersleiding, (7) de bijdrage aan het stelsel van speciale eenheden en (8) de berging en identificatie van vermiste (oorlogs)slachtoffers.
Wij werken deze structurele taken uit in de volgende paragraaf.

4.2 Beleid

Voor de structurele taken hanteert de minister van Defensie een gefragmenteerd beleid. Omdat de krijgsmacht deze taken permanent uitvoert zijn bijstands- of steunverleningsverzoeken van civiele autoriteiten niet vereist. In plaats daarvan zijn afspraken over de uitvoering van de structurele taken vastgelegd in verschillende convenanten, samenwerkingsafspraken en wet- en regelgeving. Wij behandelen achtereenvolgens de doelen, de gezagen en de evaluatie van het beleid.

Doelen op punten onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd

Het beleid dat de minister van Defensie voor structurele taken voert, komt voort uit de omschrijving van de derde hoofdtaak. Het hoofddoel van dit beleid is het routinematig, steeds terugkerend ondersteunen van en bijstand verlenen aan civiele autoriteiten. Zoals ook bij de incidentele taken aan de orde kwam (zie § 3.2) moet beleid uit doelen bestaan die met beoogde prestaties en effecten bijdragen aan het oplossen van een maatschappelijke probleem. Wij constateren dat de doelen voor de structurele taken niet op alle punten voldoende zijn uitgewerkt en onderbouwd.

Uit ons onderzoek blijkt dat doelen op een aantal punten onvoldoende koersbepalend zijn. Wat betreft de mate waarin de doelen realistisch en consistent zijn, is het beeld wisselend. Voor de Kustwacht, de luchtruimbewaking en -beveiliging, de luchtverkeersleiding en de berging en identificatie van vermiste (oorlogs)slachtoffers zijn de doelen voldoende realistisch en consistent. Deze eenheden zijn dat echter alleen maar omdat ze uitsluitend voor de derde hoofdtaak worden ingezet. Voor de politietaken van de KMar, de bijdrage aan het stelsel van speciale eenheden en de EODD is dat daarentegen onzeker, omdat deze eenheden voor meerdere hoofdtaken kunnen worden ingezet. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de KMar waar het leveren van militaire bijstand telkens moet worden afgewogen tegen de reguliere taken, zoals grenspolitietaken en taken in het domein van bewaken en beveiligen. Dit kan leiden tot verdringing tussen de doelen van de 3 hoofdtaken. We komen hier in § 6.2 op terug.

Op een aantal aspecten voldoen de doelen voor structurele taken wel. Ze zijn specifiek genoeg, omdat deze zijn vastgelegd in formele afspraken. Tevens zijn de doelen voor structurele taken meetbaar, omdat de krijgsmacht hier (permanent) voor inzetbaar is. Voor de mate waarin de doelen zijn afgestemd met de civiele autoriteiten, merken wij op dat deze in de reguliere beleidscyclus worden betrokken en daarom voldoen. Voor het ministerie van Defensie is het echter nog wel lastig om voor verschillende civiele autoriteiten verschillende doelen na te streven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de politietaken van de KMar, waar soms de complexiteit van gezagen de afstemming

hierover kan bemoeilijken. Tot slot constateren wij dat de doelen voldoende tijdgebonden zijn, omdat deze permanent, zonder einddatum, worden uitgevoerd.

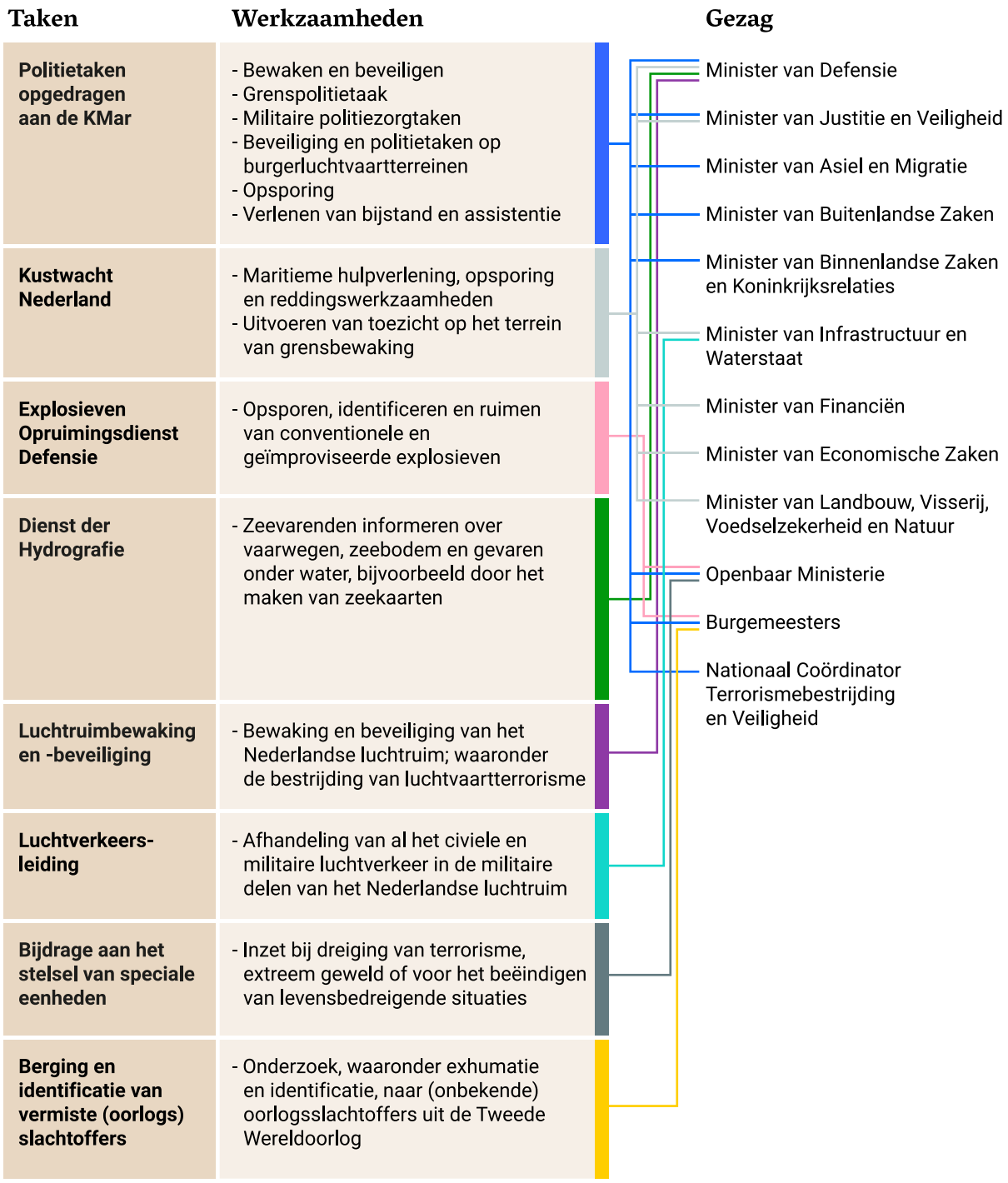
Veel gezagen betrokken bij structurele inzet derde hoofdtaak

Bij de uitvoering van de 8 structurele taken is het gezag in handen van verschillende partijen. Voor de uitvoering ervan is constant contact met de civiele autoriteiten nodig. Het ministerie van Defensie onderhoudt dit contact in verschillende gremia met de desbetreffende civiele autoriteiten. Deze overleggen hebben veel verschillende vormen.

In onze – niet uitputtende – inventarisatie hebben wij 26 wetten, convenanten of samenwerkingsafspraken geïnventariseerd die invloed hebben op de structurele taken van de krijgsmacht binnen de derde hoofdtaak. Omdat het ministerie van Defensie voor elke structurele taak zowel voor de beleidsvorming als voor de uitvoering contacten onderhoudt met de civiele autoriteiten, duidt dit op een complexe beleidsdynamiek (zie figuur 10). Ook omdat de krijgsmacht structurele taken zelfstandig en autonoom uitvoert.

Figuur 10 *Structurele taken en gezagen*

Structurele taken worden uitgevoerd onder meerdere gezagen



Integrale evaluatie ontbreekt

De minister van Defensie is op basis van de Comptabiliteitwet 2016 verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De Algemene Rekenkamer constateert dat een overkoepelende, integrale evaluatie van de structurele taken binnen de derde hoofdtaak ontbreekt.

Sinds 2005 heeft de minister van Defensie het beleid slechts tweemaal op hoger abstractieniveau geëvalueerd. Wel worden individuele inzetten en beleidsstukken incidenteel geëvalueerd. Daarbij is vooral aandacht voor operationele verbeterpunten. Een integrale evaluatie van de structurele taken kan de minister van Defensie helpen bij het toetsen of het beleid voldoende werkt.

4.3 Uitvoering van de structurele taken

De krijgsmacht voert structurele taken permanent uit en daarvoor zijn bijstands- of steunverleningsverzoeken van civiele autoriteiten niet vereist. De aard van werkzaamheden van de structurele taken verschilt sterk en het gaat altijd om concrete vraagstukken vanuit de maatschappij. Hierdoor speelt het ministerie van Defensie, veelal ongezien, een belangrijke rol in de veiligheid van Nederland. Wij hebben, behalve bij het praktijkvoorbeeld van de EODD (zie § 5.2), geen oordeel over de uitvoering van de structurele taken in het kader van de derde hoofdtaak.

4.4 Financiering

In deze paragraaf geven wij een toelichting op de financiering van de structurele taken. Op basis van de hiervoor beschikbare bronnen hebben wij een berekening gemaakt van de uitgaven voor structurele taken. Dat we dit zelf hebben moeten berekenen komt enerzijds door de opzet van de Defensiebegroting en anderzijds doordat de interne financiële administratie van het ministerie van Defensie niet ingericht is op het bijhouden van uitgaven voor structurele taken. Volgens onze berekening bedragen de minimale uitgaven voor de structurele taken € 594,8 miljoen in 2021, € 670,4 miljoen in 2022 en € 731,7 miljoen in 2023. Gemiddeld is dit ruim € 665 miljoen per jaar in de periode 2021-2023. De toename van de uitgaven voor structurele taken werd in deze periode veroorzaakt door een toenemende begroting van de KMar, Kustwacht Nederland en de EODD.

Opzet financiering niet gekoppeld aan de drie hoofdtaken

Ieder krijgsmachtonderdeel kent een eigen beleidsartikel binnen de begroting van het ministerie van Defensie. Voor de 4 krijgsmachtonderdelen (Marine, Landmacht, Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee) zijn de betreffende beleidsartikelen op bijna identieke wijze in de begroting opgenomen. Zij bevatten de volgende onderdelen: verplichtingen, uitgaven, opdrachten, personele uitgaven, materiële uitgaven en apparaatsontvangsten. Hiermee zijn deze beleidsartikelen opgezet op een wijze die geen inzicht verschaft in de verdeling van budgetten tussen de 3 hoofdtaken van het ministerie van Defensie. Wij vinden het juist belangrijk dat geld en na te streven

doelen en resultaten in onderlinge samenhang kunnen worden bezien. Dit vergroot de transparantie en helpt de minister van Defensie, het kabinet en het parlement bij het maken van keuzes in het beleid.

Bij sommige beleidsartikelen zijn wel budgetten zichtbaar voor de derde hoofdtaak. Zo staan in beleidsartikel 2 (Koninklijke Marine) de apparaatsuitgaven en programma-uitgaven voor Kustwacht Nederland, die tot de derde hoofdtaak behoren. In beleids-artikel 5 over de KMar zijn alle uitgaven en ontvangsten van de KMar opgenomen. Dit budget is echter niet verdeeld over de kerntaken van de KMar (de grenspolitietaak, bewaken en beveiligen, internationale en militaire politietaken).

Ten slotte geldt ook voor begrotingshoofdstuk K (Defensiematerieelbegrotingsfonds) dat de uitgaven voor instandhouding en verwerving van benodigd materieel niet zijn toegerekend aan de 3 hoofdtaken van de krijgsmacht.

Berekening uitgaven voor structurele taken

Aan de hand van de begrotingscijfers hebben we de minimale omvang van de uit-gaven voor structurele taken uitgerekend. Wij hebben hiervoor de budgetten die volgens ons toe te schrijven zijn aan de structurele taken op een rij gezet (zie tabel 2).

Tabel 2 *Uitgaven aan structurele taken (bedragen x € miljoen)*

Structurele taken	2021	2022	2023
Wettelijke taken Koninklijke Marechaussee	501,8	569,0	626,3
Kustwachttaken (CZSK)	75,4	82,0	84,4
Dienst der Hydrografie (CZSK)	0,7	0,6	0,5
Explosievenopruiming (CLAS)	16,9	18,7	20,5
Luchtruimbewaking en -beveiliging, Quick Reaction Alert (QRA) (CLSK)	Niet te bepalen	Niet te bepalen	Niet te bepalen
Luchtverkeersleiding (CLSK)	Niet te bepalen	Niet te bepalen	Niet te bepalen
Bijdrage aan bijzondere bijstand-seenheden (KMar/CZSK)	Niet te bepalen	Niet te bepalen	Niet te bepalen
Berging en identificatie van vermiste (oorlogs)slachtoffers (CLAS)	Niet te bepalen	0,02	0,02
Totaal	**594,8**	**670,3**	**731,7**

5. Praktijkvoorbeelden

In dit hoofdstuk komen 4 praktijkvoorbeelden aan bod. Deze illustreren de inzet van de krijgsmacht voor de derde hoofdtaak. We hebben onderzoek gedaan naar de blushelikopters, de EODD, de LBO en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg in 2021. Wij concluderen dat het beleid van de minister van Defensie in deze praktijkvoorbeelden doeltreffend was en dat de krijgsmacht in staat was om civiele autoriteiten te ondersteunen. Dat was niet dankzij het gevoerde beleid, maar ondanks het gevoerde beleid van de minister van Defensie.

5.1 Blushelikopters

Het ministerie van Defensie kan veiligheidsregio's ondersteunen met blushelikopters bij het bestrijden van natuur- en industriebranden. Deze vorm van ondersteuning behoort tot de incidentele taken. Bij een dergelijke inzet storten blushelikopters van Defensie grote waterzakken, zogenaamde 'Bambi Buckets', uit boven de brandhaard.

Bij grote natuur- en industriebranden is het Defensie Helikoptercommando (DHC) van het Commando Luchtstrijdkrachten aan zet. Het DHC heeft 3 squadrons beschikbaar voor brandbestrijding. Het 298 squadron werkt met Chinook-helikopters en het 300 squadron met Cougar-helikopters. Het 299 squadron levert met een grondteam ondersteuning door de Bambi Buckets aan de helikopters te bevestigen en de vliegers aanwijzingen te geven. Bij het bestrijden van branden beschikt iedere helikopter over een bemanning van 4 personen: 2 vliegers en 2 '*loadmasters*' die de vliegers aanwijzingen geven en de Bambi Buckets bedienen.

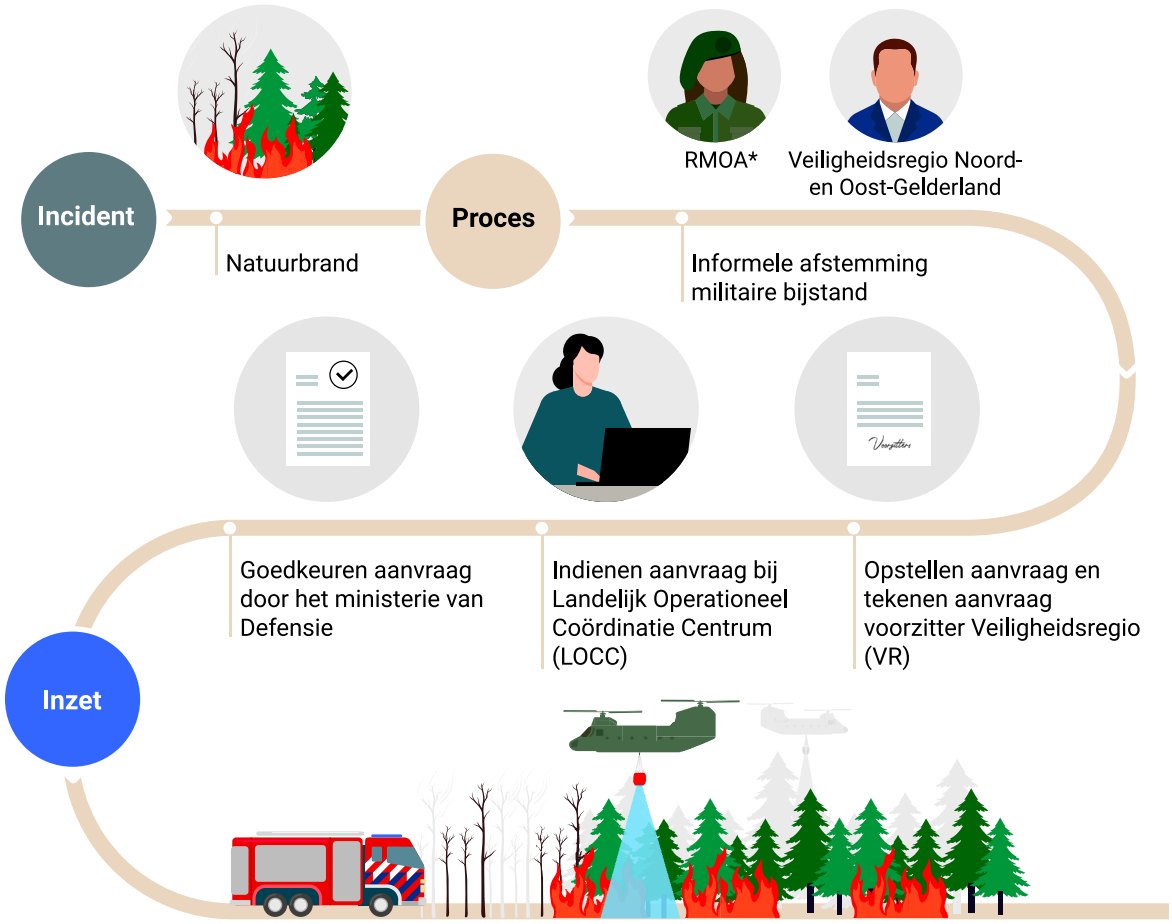
Operationele gereedheid blushelikopters volledig op orde

Uit ons onderzoek blijkt dat de blushelikopters in de onderzoeksperiode operationeel gereed waren voor de derde hoofdtaak. Echter kenden ze wel beperkingen in de materiële gereedheid en geoefendheid voor de eerste en de tweede hoofdtaak.

De blushelikopters zijn 4 keer ingezet

Van 2021 tot en met juni 2024 is 4 keer een beroep gedaan op de krijgsmacht voor ondersteuning door blushelikopters. Een aanvraag voor blushelikopters begint bij de Hoofdofficier van Dienst en Algemeen Commandant van de brandweer. Zij zijn namens een veiligheidsregio gemandateerd om een aanvraag voor Fire Bucket Operations te doen. In dit praktijkvoorbeeld beoordeelt de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland of de inzet van blushelikopters zinvol is, gezien de aard van de brand (zie figuur 11).

Figuur 11 *Proces van inzet blushelikopters*



*Regionaal Militair Operationeel Adviseur

Voor de beschikbaarheid van de blushelikopters zijn er 2 mogelijkheden:

- Een veiligheidsregio kan blushelikopters met consignatie (ook wel piketdienst, oproepdienst of bereikbaarheidsdienst genoemd) aanvragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in een periode van droogte waarin veel gevaar bestaat voor natuurbranden. Veiligheidsregio's willen er dan zeker van zijn dat de blushelikopters klaar staan voor inzet. Als er consignatie is aangevraagd dan geldt een *notice to move* van 2 uur.
- Blushelikopters zijn beschikbaar, terwijl er door veiligheidsregio's geen consignatie is aangevraagd. In dat geval geldt een *notice to move* van 24 uur.

De blushelikopters zijn van 2021 en tot en met juni 2024 4 keer ingezet voor de volgende branden:

- Industriebrand Auto Verbrandingsindustrie, Den Bosch, maart 2021;
- Natuurbrand militair oefenterrein Groot Schietveld, Brecht, april 2021;
- Natuurbrand omgeving Brouwersdam, Ouddorp, augustus 2022;
- Natuurbrand De Peel, Griendtsveen, augustus 2022.

Bij deze 4 inzetten waren de helikopters met maximaal enkele uren reactietermijn ruim binnen de gestelde *notice to move* van 24 uur ter plaatse. Er was geen sprake van consignatie. De brandbestrijding is in de praktijk altijd een samenspel tussen brandweer vanaf de grond en vanuit de lucht. In de 4 door ons onderzochte inzetten van de blushelikopters bleek de kritische succesfactor steeds dat deze blushelikopters water konden storten op plekken waar de brandweer zelf niet of moeilijk bij kon komen. Dit was bijvoorbeeld zo bij de brand in Ouddorp, die plaatsvond in een gebied dat gekenmerkt wordt door hellingen en dichte vegetatie van stekelige duindoorns.

Natuurbranden eerder onderzocht

In de verantwoordingsonderzoeken Defensie en Justitie en Veiligheid 2019 deed de Algemene Rekenkamer eerder onderzoek naar de bestrijding van natuurbranden. De conclusie was dat in de toekomst bij gelijktijdig voorkomende natuurbranden er een reëel risico bestaat dat die niet snel onder controle kunnen worden gebracht. De oorzaken hiervan waren ten eerste onvoldoende beschikbaarheid van specialistische bestrijdingscapaciteit en materieel. Ten tweede bleken er ook leemtes te zijn in de bevoegdheden en samenwerking tussen veiligheidsregio's, waardoor in crisissituaties snelle en juiste besluitvorming over de inzet van schaarse capaciteit wordt bemoeilijkt (Algemene Rekenkamer, 2020). De minister van Justitie en Veiligheid gaf in 2023 aan onze aanbeveling uit 2020 te verwerken in het Landelijk Crisisplan Natuurbranden (Algemene Rekenkamer, 2023). Dat plan was begin 2025 nog niet vastgesteld. Dit zien wij niet als een voorbeeld van een lerende overheid.

Doeltreffendheid en effecten

Ons onderzoek toont aan dat de krijgsmacht bij alle onderzochte inzetten belangrijke capaciteiten wist toe te voegen waarover de civiele autoriteiten zelf niet beschikten. De veiligheidsregio's en de brandweer beamen ook dat de inzet van de krijgsmacht hier het verschil heeft gemaakt. Met specialistisch personeel en materieel heeft de krijgsmacht de volgende effecten gerealiseerd:

- Het snel de kop indrukken van een beginnende of overslaande brand en het afbakenen van de brand, zodat deze in omvang en intensiteit niet verder kan toenemen. Dat draagt bij aan betere brandbestrijding op de grond. Bij de 4 branden konden de blushelikopters de brand vanuit de lucht bestrijden op moeilijk te bereiken plekken.
- Het lokaal beschermen van mensen en goederen. Zo voorkwam de inzet van helikopters dat de brand in Ouddorp een nabijgelegen trammuseum zou bereiken.

Uit ons onderzoek blijkt dat er geen sprake was van verdringing van taken.
Op de volgende pagina hebben wij onze bevindingen en oordeel voor het praktijkvoorbeeld over de blushelikopters samengevat.

Blushelikopters

De blushelikopters van het Defensie Helikoptercommando (DHC) van de Koninklijke Luchtmacht ondersteunen de veiligheidsregio's bij het bestrijden van natuur- en industriebranden. De blushelikopters storten grote waterzakken (Bambi Buckets) uit over de brand.

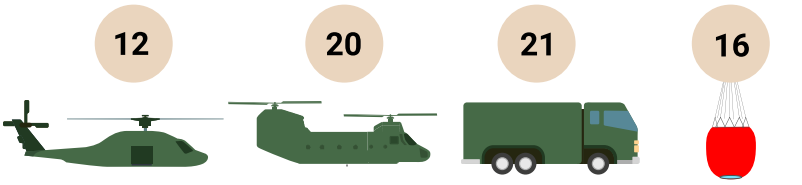
Operationeel Commando

Commando Luchtstrijdkrachten

Wettelijke grondslag



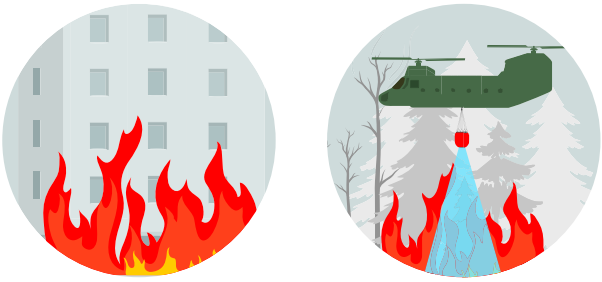
Materieel



Cougar transporthelikopters | Chinook transporthelikopters | Vrachtwagens en aanhangers | Bambi Buckets

Taken

Takenpakket van de eenheid



1 Ondersteuning brandweer bij branden

2 Bestrijden natuurbranden

Personeel



vliegers | loadmasters | formatie | bezetting

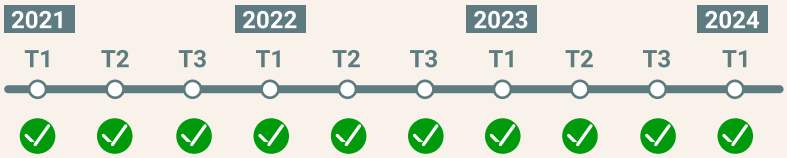
Inzetten

Aantal keren dat de blushelikopters in de periode 2021 – medio 2024 zijn ingezet

2021 2 **2022** 2

Operationele gereedheid

Operationele gereedheid blushelikopters



Maatschappelijke effecten

- Het snel de kop indrukken van een beginnende of overslaande brand in omvang en intensiteit
- Het tijdelijk en plaatselijk verminderen van de intensiteit van een brand
- Het 'afbakenen' van de brand, bijvoorbeeld door te voorkomen dat een brand een 'hindernis neemt'
- Beschermen van mensen en goederen

Oordeel

De minister van Defensie was doeltreffend in de ondersteuning van de civiele autoriteiten

Verdringing

Geen verdringingseffecten

5.2 Explosieven Opruimingsdienst Defensie

De EODD heeft als taak het opsporen, identificeren, veiligstellen en onschadelijk maken van explosieven. Het gaat daarbij zowel om conventionele als geïmproviseerde explosieven. Voorbeelden hiervan zijn het ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog (conventionele explosieven) en het wegnemen van ontploffingsgevaar bij verdachte pakketjes, zwaar vuurwerk of bommen (geïmproviseerde explosieven). De EODD is onderdeel van het Commando Landstrijdkrachten, maar heeft ook een maritieme component en opereert daardoor ook op en onder het water. De EODD maakt primair onderdeel uit van de structurele taken die de krijgsmacht uitvoert, maar levert daarnaast incidenteel bijstand.

Operationele gereedheid EODD onder druk

Hoewel de EODD in de onderzochte periode altijd inzetbaar was, staat de operationele gereedheid van de EODD onder druk. Voornamelijk knelpunten in de personele gereedheid en de geoefendheid hebben een negatief effect op de operationele gereedheid. Met name de operationele gereedheid van de maritieme EODD staat zwaar onder druk door ernstig structureel personeelstekort. Dit personeelstekort speelt binnen de gehele krijgsmacht. Maar bij de EODD is de situatie nijpender vanwege de hoge eisen die gesteld worden aan EODD'ers. Het werk is specialistisch van aard en de opleidingsnormen zijn hoog.

De EODD is 393 keer ingezet

In de periode van 2021 tot en met juni 2024 is de EODD 393 keer ingezet voor de structurele taken van de derde hoofdtaak. Daarbij zijn 9.102 explosieven geruimd. Voor stand-by ter plaatse en het adviseren en assisteren van politie-eenheden (incidentele inzet) is de EODD in diezelfde periode 21 keer ingezet.

De EODD wordt ingeschakeld bij de vondst van explosieven die een gevaar vormen voor de openbare veiligheid. De politie alarmeert de EODD bij de (vermoedelijke) vondst van een explosief. Het afwegingskader voor de inzet is gebaseerd op een aantal factoren en richtlijnen, waaronder het risico voor de openbare veiligheid, het type en de staat van het explosief, de locatie van het explosief, de potentiële gevolgen van detonatie en de beoordelingen door deskundigen ter plaatse. Explosieven die instabiel zijn of aangetroffen worden in dichtbevolkte gebieden krijgen bijvoorbeeld voorrang. In alle gevallen werkt de EODD nauw samen met lokale autoriteiten, zoals de politie en de brandweer, met als doel de situatie veilig te stellen en de explosieven op een gecontroleerde manier te verwijderen of onschadelijk te maken. Dit proces kent verschillende stappen (zie figuur 12).

Figuur 12 *Proces van inzet EODD*

Inzet Explosieven Opruimingsdienst Defensie (militaire bijstand art. 58 Politiewet)



Doeltreffendheid en effecten

De EODD was voor het opsporen, identificeren, veiligstellen en onschadelijk maken van explosieven doorlopend inzetgereed in de onderzoeksperiode. De EODD kon een servicegraad bieden van 99% voor het afhandelen van meldingen in Nederland, ondanks de tekorten in de operationele gereedheid van de maritieme EOD vanwege personeelstekorten. De EODD heeft geen bijstandsverzoeken afgewezen. De minister van Defensie behaalde hiermee zijn gestelde doelen voor de derde hoofdtaak. Daarnaast waren er geen negatieve neveneffecten. De specialistische kennis en bevoegdheden van de EODD rondom het veilig detecteren en neutraliseren van explosieven zijn belangrijk voor de veiligheid van Nederland. Er kunnen zich wel verdringingseffecten gaan voordoen in de toekomst als de EODD in grote mate wordt ingezet voor de eerste of de tweede hoofdtaak. Het risico bestaat dan dat de EODD de huidige servicegraad van 99% voor het afhandelen van meldingen in Nederland niet kan blijven handhaven, met veiligheidsrisico's als gevolg. Op de volgende pagina hebben wij onze bevindingen en oordeel voor de EODD samengevat.

Explosieven Opruimingsdienst Defensie

De EODD heeft tot taak het opsporen, identificeren, veiligstellen, en onschadelijk maken van zowel conventionele als geïmproviseerde explosieven en ruimt deze. Voorbeelden hiervan zijn explosieven uit de Tweede Wereldoorlog en het wegnemen van ontploffingsgevaar bij verdachte pakketjes, zwaar vuurwerk of bommen.

Operationeel Commando

Commando Landstrijdkrachten

Wettelijke grondslag



- De Circulaire vliegtuigberging *(2016)*
- Optreden bij Bommelding (OBM) *(1979)*
- Politiewet *(2021)* art.58
- Het Protocol Verdachte Objecten *(2022)*

Materieel



15 MAN TGE 5-180's



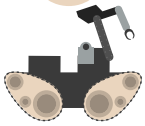
7 Vrachtauto met haak



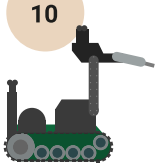
7 VW AMAROK



9 Dragon runner



21 Telemax EVO hybride



10 TeoDor Zware robot



36 Bommenpak

Taken



Identificeert explosieven en ruimt deze, zowel ten aanzien van conventionele als geïmproviseerde explosieven

Personeel vol- en deeltijd



258

Inzetten

Periode 2021 t/m juli 2024

Structurele taken:

393

9.102 ruimingen

Incidentele inzetten:

21

Voor stand by ter plaatse, adviseren en assisteren politie

Operationele gereedheid

	2021			2022			2023			2024
	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1
2x EOD (IEDD) –team, inbegrepen gerobotiseerde ruimingsmiddelen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2x EOD (IEDD/CBRN) –team, inbegrepen gerobotiseerde ruimingsmiddelen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3x maritiem EOD (IED) –duikteam	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

Maatschappelijke effecten

- Demonteren en ruimen van:
  - CBRN gevaarlijke explosieven
  - conventionele explosieven onder water
  - conventionele munitie als geïmproviseerde explosieven in expeditionaire setting
- Verzamelen van forensisch bewijsmateriaal

Oordeel

De minister van Defensie was doeltreffend in de ondersteuning van de civiele autoriteiten

Verdringing

Geen verdringingseffecten

5.3 Landelijke Bijstandsorganisatie

De LBO van de KMar is een snel inzetbare eenheid. Deze eenheid ondersteunt civiele autoriteiten bij bijvoorbeeld bewaken en beveiligen van personen en gebouwen of bij het handhaven van de openbare orde. De LBO is vergelijkbaar met de mobiele eenheid van de politie en kan optreden als extra capaciteit wanneer de politie onvoldoende mens-kracht op de been krijgt. In tegenstelling tot de politie, kan de LBO ook optreden als sprake is van ordeverstoringen waarbij gebruik wordt gemaakt van vuurwapens. Deze vorm van ondersteuning behoort tot de incidentele taken. De LBO kan in verschillende geweldscategorieën worden ingezet (zie figuur 13).

Figuur 13 *Geweldscategorieën inzet Landelijke Bijstandsorganisatie*

De LBO kan optreden in alle 6 de geweldscategorieën

	Niveau	Tactieken	Voorbeeld	Optreden door
	1 Normale openbare orde	Reguliere openbare ordebeheersing	Evenement met regulier publiek. Er zijn geen waarneembare verstoringen van de openbare orde	KMar en politie
	2 Spanning	Crowd-management	Toegestane demonstratie met spanning in opgewonden menigte	KMar en politie
	3 Wanorde	Beheer van de menigte	Niet toegestane demonstratie, voornamelijk verbaal geweld en incidentele opstootjes door agressieve demonstranten	KMar en politie
	4 Zware wanorde	Oproer-bestrijding	Rellen met vernielingen en/of plunderingen door agressieve demonstranten en georganiseerde relschoppers	KMar en politie
	5 Oproer	Oproer-bestrijding	Gewelddadige protesten en grootschalige plunderingen inclusief gebruik van wapens, door agressieve demonstranten en georganiseerde relschoppers	KMar
	6 Oproer	Gevecht met de menigte	Opstandige groepen die gecoördineerd geweld plegen met individueel gebruik van vuurwapens, door agressieve demonstranten en georganiseerde relschoppers	KMar

Naast de ME-capaciteit beschikt de LBO ook over een aanhoudingseenheid en een technische ondersteuningsgroep. De ondersteuningsgroep kan bijvoorbeeld demonstranten losmaken die zichzelf aan snelwegen hebben vastgelijmd of die zich aan hekwerken of gebouwen hebben vastgeketend. In bijzondere omstandigheden kan de LBO ook gebruik maken van pantserrupsvoertuigen en shovels.

Operationele gereedheid LBO onder druk

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de LBO in de onderzochte periode in de eerste 4 maanden van 2021 deels operationeel gereed was. In de periode daarna tot en met juni 2024 was de LBO niet operationeel gereed. Hiervoor waren meerdere oorzaken aan te wijzen, zoals een tekort aan personeel en materieel (wapens en ballistische schilden).

De LBO is 94 keer ingezet

In de periode 2021 tot en met juni 2024 heeft de LBO 94 keer militaire bijstand verleend aan civiele autoriteiten. Van deze 94 inzetten hebben wij er 8 nader onderzocht. In deze gevallen ondersteunde de LBO de politie bij (grootschalige) verstoringen van de openbare orde. Op verzoek van burgemeesters werd op grote schaal militaire bijstand verleend in Eindhoven, Stein, Urk, Breda, Roermond, Den Bosch, Roosendaal, Rotterdam, Venlo, Helmond en Amsterdam. De meest bijzondere en intensieve inzetten van de LBO vonden plaats tijdens de zogenoemde “avondklokrellen” in januari en februari 2021.

De LBO wordt niet zomaar ingeschakeld. De situatie is doorgaans ernstig en vaak is haast geboden. Daarom komt het in de praktijk voor dat de aanvraagprocedure mondeling wordt doorlopen en binnen één tot anderhalf uur geformaliseerd is. Een aanvraag voor bijstand door de LBO komt na een informeel afstemmingsproces tussen gemeente en het ministerie van Defensie voor toetsing terecht bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en daarna bij de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie. Het is uiteindelijk aan de secretaris-generaal, die de rol van gemandateerd korpsbeheerder van de KMar vervult, om toestemming te verlenen namens de minister van Defensie. Het proces tot inzet van de LBO kent verschillende stappen (zie figuur 14).

Figuur 14 *Proces van inzet Landelijke Bijstandsorganisatie*



*Regionaal Militair Operationeel Adviseur

Uit ons onderzoek blijkt dat de formele procedures in standaardgevallen zijn gevolgd. Voor 2 onderzochte casussen is een spoedprocedure ontwikkeld, speciaal voor de inzet tijdens de coronapandemie. Met deze spoedprocedure konden burgemeesters op voorhand informeel toestemming geven om de LBO in te zetten. Dit voorkwam dat de besluitvormingsprocedure de inzet zou vertragen.

Doeltreffendheid en effecten

In de 8 door ons onderzochte inzetten zien wij dat de inzet van de LBO van meerwaarde was. De LBO heeft de politie effectief ondersteund in haar optreden. De LBO heeft de gevraagde prestaties geleverd en was daarbij tijdig ter plaatse. De LBO heeft onder andere de volgende taken verricht:

- Ondersteuning bij reguliere politietaken zoals patrouilles en verkeerscirculatie;
- Ondersteuning bij hulpverlening aan personen zoals bij onwelwordingen;
- Ondersteuning bij de aanhouding van verdachten;
- Handhaven van de openbare orde en veiligheid bij demonstraties, evenementen en ongeregeldheden, eventueel met inzet van geweldsmiddelen.

Wel constateren wij dat de inzet van de LBO tot negatieve neveneffecten leidt voor andere marechausseetaken. De LBO bestaat namelijk grotendeels uit deeltijd-personeel omdat het een neventaak is. Deze marechaussees zijn namelijk ook belast met andere taken, zoals grenspolitietaken, militaire politiezorgtaken of taken in het domein van bewaken en beveiligen. Als een marechaussee wordt ingezet voor een LBO-taak, leidt dat tot onderbezetting in de KMar-brigades waartoe hij of zij behoort. Dit gaat ten koste van de inzet op andere KMar-taken en vereiste trainingen.

Op de volgende pagina hebben wij onze bevindingen en oordeel voor het praktijk-voorbeeld van de LBO samengevat.

Landelijke Bijstandsorganisatie

De Landelijke Bijstandsorganisatie (LBO) is een speciale en snel inzetbare eenheid van de Koninklijke Marechaussee. De LBO ondersteunt bijvoorbeeld de Nationale Politie bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De eenheid kan ook worden ingezet binnen het stelsel bewaken en beveiligen of als ondersteuning van het stelsel van speciale eenheden.

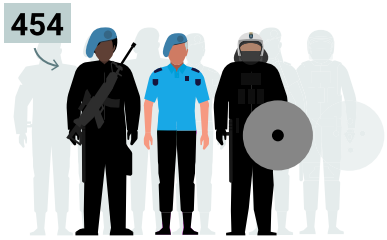
Operationeel Commando

Koninklijke Marechaussee

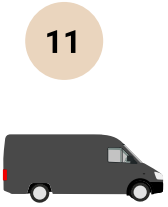
Wettelijke grondslag



Personeel vol- en deeltijd



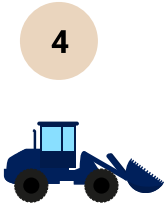
Materieel



Mercedes-Benz Sprinter-bussen



YPR-pantserrups-voertuigen



Shovels

Taken

Takenpakket van de eenheid



1 Crowd and Riot Control (CRC)(ME-taak)



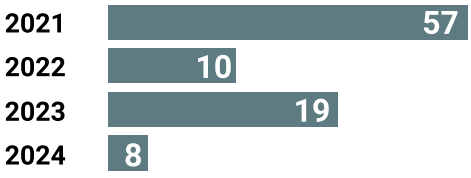
2 Bewaken en beveiligen



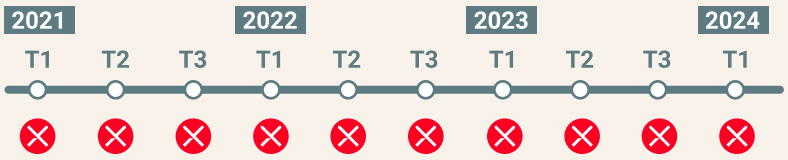
3 Ondersteuning stelsel van speciale eenheden

Inzetten

Aantal keren dat de LBO in de periode 2021 – medio 2024 is ingezet



Operationele gereedheid



Maatschappelijke effecten

- Ondersteunen bij reguliere politietaken zoals patrouilles en verkeerscirculatie
- Ondersteunen bij hulpverlening aan personen (onwelwordingen)
- Ondersteunen bij aanhouden van personen
- Handhaven van openbare orde en veiligheid bij demonstraties en ongeregeldheden

Oordeel

De minister van Defensie was doeltreffend in de ondersteuning van de civiele autoriteiten

Verdringing

De inzet van de LBO heeft verdringingseffecten veroorzaakt waardoor andere taken van de KMar tijdelijk minder konden worden uitgevoerd

5.4 Wateroverlast Limburg

In juli 2021 werd Limburg getroffen door hevige wateroverlast als gevolg van extreme regenval. Rivieren, beken en geultjes traden zowel in het noorden als in het zuiden van de provincie buiten hun oevers. Straten liepen onder water en er was veel schade aan bijvoorbeeld woningen en voertuigen. Burgers moesten in allerijl worden geëvacueerd. Al snel werd duidelijk dat de civiele autoriteiten en de lokale hulpdiensten de crisis niet zonder hulp van buitenaf konden bezweren. De burgemeesters van Venlo en Maastricht en de dijkgraaf van het Waterschap Limburg hebben daarom bijstands-verzoeken ingediend bij het ministerie van Defensie. Deze vorm van ondersteuning behoort tot de incidentele taken van de krijgsmacht.

De 13e Lichte Brigade – onderdeel van het Commando Landstrijdkrachten – verleende de benodigde bijstand. Voor de derde hoofdtaak wordt de 13e Lichte Brigade ingezet bij rampenbestrijding, bescherming van vitale infrastructuur en aanverwante onder-steuning. De hoofdlocatie van de 13e Lichte Brigade is de Generaal-majoor De Ruyter van Steveninckkazerne in Oirschot. Met een *notice to move* van 24 uur was de brigade op 14 juli 2021– met al het benodigde personeel en materieel – vanaf hun kazerne gereed voor vertrek. De inzet, die plaatsvond in de veiligheidsregio's Limburg-Noord en Limburg-Zuid, zou duren tot en met 23 juli 2021. In die periode van 10 dagen heeft de brigade de civiele autoriteiten bijgestaan met de volgende inzet:

- ondersteunen van de hulpdiensten bij het evacueren van mensen;
- versterken van waterkeringen;
- inrichten van een pendeldienst tussen Bergen en Nieuw Bergen;
- leggen van een noodbrug in de gemeente Valkenburg;
- vullen, plaatsen en achteraf opruimen van zandzakken;
- verwijderen van lastige obstakels.

Operationele gereedheid landmachteenheden deels op orde

Over het geheel genomen waren de capaciteiten die nodig waren om wateroverlast te bestrijden in de onderzoeksperiode gedeeltelijk operationeel gereed. In 2021 en in 2023 was de genie-eenheid (met militairen die bruggen bouwen, reparaties uitvoeren, enz.) deels operationeel. Dat ging echter niet ten koste van de inzet in Limburg.

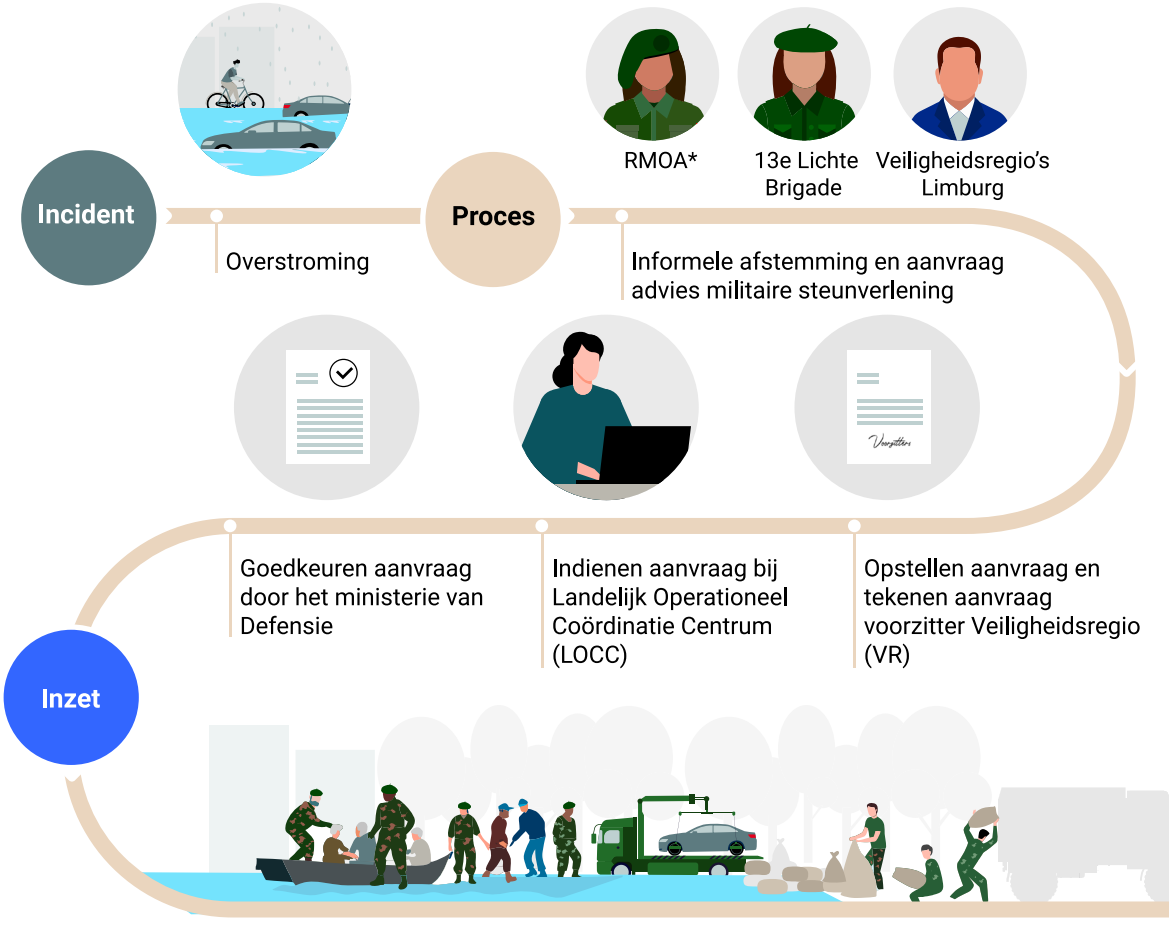
De landmachteenheden zijn 7 keer ingezet

De brigade heeft de ondersteuning geleverd die in de geformaliseerde bijstands-aanvragen is afgesproken. In de genoemde periode zijn in totaal 316 militairen ingezet en is gebruik gemaakt van zwaar specialistisch materieel zoals vracht-wagens, viertonners en noodbruggen. De inzet begon op 14 juli 2021 met het leveren

van 50 militairen en 4 voertuigen. Vanwege de snel veranderende situatie werd duidelijk dat er meer inzet van personeel en materieel nodig was. Op verzoek van de civiele autoriteiten schaalde het ministerie van Defensie op en uiteindelijk zijn er 316 militairen en 65 voertuigen ingezet in de provincie Limburg.

Eenmaal ter plaatse bleek echter dat niet alle geleverde capaciteiten nodig waren. Dit resulteerde er onder andere in dat een detachement van 100 militairen op locatie kwam maar onverrichter zake is teruggekeerd naar hun kazerne. De oorzaak hiervan was een niet-optimaal functionerende *Command and Control*-structuur. Dit leidde tot onduidelijkheid bij het nemen van beslissingen over de inzet en verdeling van mensen en middelen. Het gevolg was dat er meer personeel naar het inzetgebied afgereisd is dan nodig bleek te zijn. Het totaal aantal ingezette voertuigen kwam wel nagenoeg overeen met de 62 voertuigen die zijn aangevraagd. Het proces tot inzet van de krijgsmacht bij de wateroverlast in Limburg kende verschillende stappen (zie figuur 15).

Figuur 15 *Proces van inzet bij wateroverlast Limburg*



*Regionaal Militair Operationeel Adviseur

Doeltreffendheid en effecten

Ons oordeel over het behaalde resultaat in Limburg is positief. Er moest gezien de aard van de crisis snel besloten en gehandeld worden. Het ministerie van Defensie heeft de gestelde doelen behaald zoals was beoogd in de bijstandsverzoeken. Taken zoals het vullen en plaatsen van zandzakken en het evacueren van burgers hebben de lokale hulpdiensten ontlast en waren van meerwaarde.

Wel zijn er aandachtspunten voor de personele inzet bij soortgelijke inzetten in de toekomst. Een deel van het personeel dat in Limburg werd ingezet, maakte geen onderdeel uit van de capaciteiten die op dat moment specifiek gegarandeerd gereed waren gesteld voor dergelijke inzetten. Voor rampen zoals de overstromingen in Limburg is standaard defensiepersoneel gereed gesteld. De eenheid die eigenlijk in Limburg ingezet had moeten worden, werd in de betreffende week niet ingezet. Een andere eenheid, die niet gereed was gesteld voor deze taak, is juist wél ingezet. Ook werden 100 militairen meer ingezet dan nodig was.

Op de volgende pagina hebben wij onze bevindingen en oordeel over de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg samengevat.

Wateroverlast Limburg

In juli 2021 werd Limburg getroffen door hevige wateroverlast als gevolg van extreme regenval. Dit leidde tot overstromingen in grote delen van de provincie. De situatie vereiste een snelle en gecoördineerde respons van verschillende hulpdiensten. De 13e Lichte Brigade van de Landmacht heeft in juli 2021 bijstand verleend.

Operationeel Commando

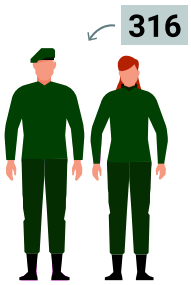
Commando Landstrijdkrachten

Bijstandsgrondslag



- Wet Veiligheidsregio's 2009
- Regeling Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang

Personeel



Materieel



Taken

1. Waterkeringen versterken, bijvoorbeeld door vullen en plaatsen van zandzakken
2. Helpen bij evacueren van mensen
3. Noodbrug leggen in de gemeente Valkenburg
4. Pendeldienst tussen Bergen en Nieuw Bergen inrichten

Inzetten

Periode 2021

2021	**7**

Operationele gereedheid

	2021 T1	T2	T3	2022 T1	T2	T3	2023 T1	T2	T3	2024 T1
NatRes detachement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stafcapaciteit	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Genie-eenheid	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Vouwbrug	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rups- en wielvoertuigen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Maatschappelijke effecten

- Ondersteunen van de hulpdiensten om evacuaties van mensen mogelijk te maken
- Waterkeringen versterken
- Pendeldienst tussen Bergen en Nieuw Bergen inrichten
- Noodbrug leggen in gemeente Valkenburg
- Zandzakken vullen en plaatsen en opruimen zandzakken
- Verwijderen/opruimen lastige obstakels en op moeilijk bereikbare plekken

Oordeel

De minister van Defensie was doeltreffend in de ondersteuning van de civiele autoriteiten

Verdringing

Geen verdringingseffecten

6. Een vooruitblik in oorlog en vrede

In dit hoofdstuk blikken wij vooruit op de toekomst van de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Wij besteden allereerst aandacht aan het verslechterende dreigingsbeeld. Vervolgens concluderen wij dat de drie hoofdtaken van de krijgsmacht steeds meer met elkaar samenhangen, maar dat deze elkaar ook beconcurreren en verdringen. Dit laat zien dat de minister van Defensie moet (blijven) anticiperen op het veranderend dreigingsbeeld om civiel-militaire samenwerking goed te laten functioneren.

6.1 Een veranderend dreigingsbeeld

De derde hoofdtaak van de krijgsmacht omvat de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp. De rol van de krijgsmacht is daarmee niet beperkt tot het tegengaan van militaire dreigingen, maar omvat ook het bestrijden van (de gevolgen van) andersoortige dreigingen, zoals klimaat- en natuurrampen of bijvoorbeeld infectieziekten. Wij schetsen daarom de huidige veiligheidssituatie in de breedste zin van het woord als vooruitblik op de toekomst van de derde hoofdtaak. Hiervoor hanteren we de bescherming van de nationale veiligheid als uitgangspunt.

Nationale veiligheid

Onder nationale veiligheid verstaan we de bescherming van onze nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De nationale veiligheidsbelangen bestaan uit de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, de sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde en stabiliteit (NCTV, 2023).

Het dreigingsbeeld verslechtert

Het Koninkrijk der Nederlanden wordt geconfronteerd met een opeenstapeling van dreigingen voor de nationale veiligheid. Verschillende ontwikkelingen hebben een negatieve uitwerking op het dreigingsbeeld. Zo leiden hogere temperaturen en veranderende weerspatronen naar verwachting vaker tot extreme weersomstandigheden met natuurbranden en overstromingen tot gevolg. Daarnaast bedreigen extremisme en terrorisme in toenemende mate de nationale veiligheid. En ook het conflict- en escalatiepotentieel op internationaal niveau neemt toe door oorlogen en nieuwe vormen van competitie en conflict, waaronder wapenwedlopen (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024a).

Waterveiligheid eerder onderzocht

In eerder onderzoek naar waterveiligheid concludeerden wij dat het zaak is dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat verder kijkt dan 2050 en meer moet doen dan alleen het versterken van dijken. Om Nederland te beschermen tegen overstromingen is het nodig om ook te investeren in maatregelen voor gevolgbeperking en crisisbeheersing, maar dit komt moeilijk van de grond (Algemene Rekenkamer, 2023). De minister ziet de inzichten van dit onderzoek als ondersteuning van het beleid op het gebied van klimaatadaptatie, wateroverlast en waterbewustzijn.

Een aantal andere dreigingen neemt ook toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor ongewenste inmenging en beïnvloeding van de democratische rechtsstaat, economische dreigingen, cyberdreigingen, bedreigingen van de vitale infrastructuur en georganiseerde criminaliteit. Voor deze laatste dreiging is onder andere de toename van het gebruik van explosieven een relevante ontwikkeling. Onverminderd actueel voor de nationale veiligheid blijft bovendien de dreiging van infectieziekten en zware (industriële) ongevallen (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2024b).

Hybride dreigingen

Het dreigingsbeeld verslechtert en verandert; een internationaal conflict hoeft tegenwoordig niet militair te worden uitgevochten om verstrekkende gevolgen te hebben. Voorbeelden van deze hybride dreigingen zijn cyberaanvallen, spionage en sabotage, economische destabilisatie en aanvallen op de vitale infrastructuur. Kenmerkend voor deze hybride dreigingen is dat deze aanvallen plaatsvinden waar de krijgsmacht normaal gesproken niet opereert: in het schemergebied tussen oorlog en vrede (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2024). Door *the weaponization of everything* ontstaat de noodzaak om de nationale weerbaarheid niet alleen te versterken via het militaire domein, maar ook via het civiele veiligheidsdomein (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2024).

NAFIN eerder onderzocht

In eerder onderzoek naar het *Netherlands Armed Forces Integrated Network* (NAFIN) concludeerden wij dat de minister van Defensie onvoldoende alert is op sabotagerisico's door statelijke actoren. Het NAFIN laat vitale onderdelen van de rijksoverheid vertrouwelijk met elkaar communiceren, zoals defensieonderdelen, de politie en meldkamers van noodnummer 112. In de praktijk bleek het NAFIN echter niet goed beveiligd waardoor onbevoegden toegang konden krijgen tot beveiligde ruimtes en netwerkkasten.
(Algemene Rekenkamer, 2024)

6.2 Samenhangende en concurrerende hoofdtaken

Het ministerie van Defensie staat voor grote uitdagingen om het verslechterende en veranderende dreigingsbeeld het hoofd te bieden. Deze ontwikkelingen raken aan alle hoofdtaken van de krijgsmacht. En hoewel de focus door de tijd heen kan verschillen, zijn de hoofdtaken van de krijgsmacht tot op heden gelijkwaardig: de minister van Defensie moet alle hoofdtaken (kunnen) uitvoeren. Tegen die achtergrond beschouwen wij de effecten van het dreigingsbeeld op de derde hoofdtaak.

Eén krijgsmacht: drie hoofdtaken

De gelijkwaardigheid van de eerste, tweede en derde hoofdtaak van de krijgsmacht is zichtbaar in de gereedstellingsopdrachten van eenheden. Van hen wordt verwacht dat zij operationeel gereed zijn voor meerdere hoofdtaken. Dit komt onder andere door het feit dat de hoofdtaken steeds meer met elkaar verweven raken (Ministerie van Defensie, 2020b). Bijvoorbeeld als het gaat om het bestrijden van hybride

dreigingen zoals cyberaanvallen. Het is echter vanzelfsprekend dat niet alles tegelijkertijd kan. Het is goed voorstelbaar dat wanneer (een deel van) de krijgsmacht wordt ingezet voor de eerste hoofdtaak, andere hoofdtaken niet of in mindere mate kunnen worden uitgevoerd. Zowel mensen als middelen zijn schaars. De minister van Defensie zal dan ook keuzes moeten maken voor welke hoofdtaak hij de schaarse capaciteit inzet.

Concurrentie en verdringing

De minister van Defensie heeft aangekondigd zich opnieuw en vooral te richten op de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht. Daarmee bereidt de krijgsmacht zich voor op de mogelijkheid dat Nederland binnen afzienbare tijd betrokken raakt bij een grootschalig conflict (Ministerie van Defensie, 2024a). De staatssecretaris van Defensie kenmerkt dit als de transitie van *wars of choice* naar *wars of necessity* (Ministerie van Defensie, 2024b). De focus op de ene hoofdtaak heeft echter gevolgen voor de mate waarin de krijgsmacht andere hoofdtaken kan uitvoeren. Daarom hadden wij verwacht dat de minister van Defensie de gevolgen van zijn focus zou expliciteren. Wij concluderen dat de minister van Defensie dit (nog) niet heeft gedaan. Daardoor blijft het risico op onderlinge concurrentie en verdringing tussen de verschillende hoofdtaken voortbestaan, zoals wij bijvoorbeeld concludeerde bij het praktijkvoorbeeld over de LBO (zie 5.3). Het is daarmee in toenemende mate onzeker of de minister van Defensie de derde hoofdtaak in de toekomst kan uitvoeren. Ook in de wetenschapstoets (2024) bij de Defensienota 2024 werd aandacht gevraagd voor de wisselwerking tussen de eerste en de derde hoofdtaak.

6.3 Civiel-militaire samenwerking

De krijgsmacht heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een organisatie met een vangnetfunctie naar een structurele partner in het nationale veiligheidsdomein, aldus de minister van Defensie. Die positie komt ook met verantwoordelijkheden; in het bijzonder daar waar civiele autoriteiten (inmiddels) volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht. De toenemende onzekerheid over in hoeverre de krijgsmacht de derde hoofdtaak in de toekomst kan uitvoeren levert daarmee een risico op voor de nationale veiligheid.

Civiele autoriteiten zijn afhankelijk van de derde hoofdtaak

Civiele autoriteiten zijn voor bepaalde structurele en incidentele taken volledig afhankelijk van de krijgsmacht. Zo zijn bijvoorbeeld geen alternatieven voorhanden voor de EODD en de bijzondere bijstandseenheden. Dat geldt ook voor de blus-helikopters, search-capaciteiten en enkele andere (gegarandeerde) capaciteiten. De defensieorganisatie levert uniek voorzettingsvermogen en specialistische en snel inzetbare capaciteiten waar civiele autoriteiten op rekenen. Het is voor de nationale veiligheid daarom van belang dat de minister van Defensie de civiel-militaire afspraken naleeft of bijstelt als dat nodig is.

Wij constateren tegelijkertijd dat de defensieorganisatie te maken heeft met een substantiële diversiteit aan civiele autoriteiten met uiteenlopende ondersteunings-behoeften, zowel qua frequentie als in de vorm van de ondersteuning (lees: mensen, materieel of kennis). Het vormgeven van effectieve civiel-militaire samenwerking is daarom een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, de minister van Justitie en Veiligheid en andere civiele autoriteiten. De minister van Justitie en Veiligheid is immers onder meer verantwoordelijk voor de nationale veiligheid en de nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De minister van Defensie heeft de doelen van de derde hoofdtaak in de door ons onderzochte periode gerealiseerd. Dat betekent dat de krijgsmacht effectief was in het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulpverlening. Wij concluderen echter ook dat de minister van Defensie onvoldoende inzicht en controle heeft over het beleid en de financiën. Het is daarnaast in toenemende mate onzeker of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan en wil uitvoeren in de toekomst. Dat is zorgelijk omdat de derde hoofdtaak van levensbelang is voor de nationale veiligheid.

De minister van Defensie schiet tekort in voorbereiding en evaluatie van beleid
De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Defensie tekortschiet in de voorbereiding van het beleid van de derde hoofdtaak. Het beleid is gefragmenteerd waardoor de samenhang ontbreekt. Wij waren genoodzaakt om het beleid te reconstrueren. Uit die beleidsreconstructie blijkt dat de doelen niet volledig realistisch en consistent zijn. De minister van Defensie heeft bijvoorbeeld niet bepaald wat er moet gebeuren als vanuit verschillende hoofdtaken een beroep wordt gedaan op de krijgsmacht; en hoe schaarse capaciteiten dan moeten worden verdeeld. Voor een deel zijn de doelen ook niet afgestemd met civiele autoriteiten. De afwegingskaders en besluitvormingsprocessen om al dan niet over te gaan tot inzet van de krijgsmacht zijn daarentegen wel op orde. Wij onderkennen dat het voor de minister van Defensie ingewikkeld is om zich voor te bereiden op de derde hoofdtaak omdat de ondersteuningsbehoefte van civiele autoriteiten verschilt. Naast onze conclusie dat

de voorbereiding van beleid tekortschiet, concluderen wij ook dat de minister van Defensie het beleid niet evalueert. Hierdoor leert de minister van Defensie niet en kan de minister het beleid niet bijsturen als dat nodig is.

De minister van Defensie heeft onvoldoende inzicht in uitgaven

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Defensie niet kan aangeven of achterhalen hoeveel publiek geld er besteed wordt aan de derde hoofdtaak van de krijgsmacht. Op basis van onze berekeningen heeft de minister van Defensie gemiddeld minstens € 674 miljoen uitgegeven aan de derde hoofdtaak in 2021, 2022 en 2023. Of de minister van Defensie voldoende publiek geld inzet om de gewenste resultaten te bereiken valt echter niet vast te stellen. Dit komt met name door de Defensiebegroting en de interne financiële administratie, die er beiden niet op zijn ingericht om budgetten voor de derde hoofdtaak apart te registeren. Het is vanuit een doelmatigheids- en verantwoordingsperspectief, maar ook in het licht van het budgetrecht van het parlement, zorgelijk dat de minister van Defensie niet zelf kan aangeven of achterhalen hoeveel publiek geld is besteed en voor welke doelen dit is gebruikt.

De minister van Defensie was doeltreffend bij ondersteuning van civiele autoriteiten

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Defensie doeltreffend was in het ondersteunen van civiele autoriteiten, ondanks de tekortkomgingen in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. De krijgsmacht wordt iedere dag opnieuw ingezet om structurele taken uit te voeren, zoals het bewaken en beveiligen van het Nederlandse luchtruim en de politietaken van de KMar. Daarnaast heeft de minister van Defensie gehoor gegeven aan alle 447 verzoeken voor incidentele bijstand en steunverlening van civiele autoriteiten in de door ons onderzochte periode. Dit gebeurde ondanks het feit dat niet alle gegarandeerde capaciteiten operationeel gereed waren. Dit is kenmerkend voor de *can-do*-mentaliteit van de krijgsmacht, maar betekent ook dat het onzeker is of de minister van Defensie de gegarandeerde capaciteiten had kunnen leveren als daar een beroep op was gedaan. In de praktijk konden civiele autoriteiten in tijden van nood echter wel rekenen op de krijgsmacht. Onze praktijkvoorbeelden over de inzet van blushelikopters, de EODD, de LBO en de inzet van de krijgsmacht tijdens de wateroverlast in Limburg bevestigen dit beeld. Militairen hebben zich, ook onder moeilijke en gevaarlijke omstandigheden, ingezet voor de derde hoofdtaak.

De minister van Defensie moet keuzes maken voor civiel-militaire samenwerking

Het dreigingsbeeld verslechtert. De minister van Defensie moet zich wapenen tegen steeds meer en complexere militaire en niet-militaire dreigingen. Deze dreigingen manifesteren zich in zowel het binnen- als in het buitenland en raken alle hoofdtaken

van de krijgsmacht. Wij concluderen dat de hoofdtaken van de krijgsmacht elkaar kunnen beconcurreren en verdringen omdat deze tot op heden gelijkwaardig zijn. Met de recente focus op de eerste hoofdtaak is het in toenemende mate onzeker of de minister van Defensie de derde hoofdtaak kan en wil uitvoeren in de toekomst. Dit is zorgwekkend omdat civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht bij rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Het is voor de nationale veiligheid van levensbelang dat civiel-militaire samenwerking effectief op elkaar is afgestemd met transparantie over de wederzijdse verwachtingen. De minister van Defensie moet hierin keuzes maken.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies hebben wij de volgende aanbevelingen voor de minister van Defensie:

- Expliciteer welke gevolgen de focus op de eerste hoofdtaak heeft voor de mate waarin de derde hoofdtaak in de toekomst kan worden uitgevoerd. Houd hierbij aandacht voor het belang van de derde hoofdtaak voor de nationale veiligheid en in het bijzonder voor de civiele autoriteiten die afhankelijk zijn van de krijgsmacht.

- Evalueer in overleg met de minister van Justitie en Veiligheid het aanbod van gegarandeerde capaciteiten voor militaire bijstand en steunverlening. Investeer in onderlinge transparantie over de vraag en het aanbod van civiel-militaire capaciteiten en versterk het wederzijds verwachtingsmanagement om risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren.

- Evalueer het beleid voor de derde hoofdtaak en versterk de beleids- en verantwoordingsinformatie op basis daarvan met inzicht in de beoogde doelen en de gerealiseerde resultaten. Dit kan bijvoorbeeld door inzicht in de publieke middelen die worden aangewend voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht. Een evaluatie is belangrijk om beleid te verbeteren en waar nodig bij te sturen, ook in het licht van het verslechterende dreigingsbeeld.

8. Reactie minister van Defensie en nawoord

De minister van Defensie heeft op 31 januari 2025 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven wij de volledige reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Reactie minister van Defensie

Hartelijk dank voor uw conceptrapport over het onderzoek naar de derde hoofd-taak van de krijgsmacht. Defensie beschermt wat ons dierbaar is op basis van drie hoofdtaken. Het Rekenkamer rapport verschijnt in een periode waarin vanwege een verslechterde internationale veiligheidssituatie investeringen in de krijgsmacht nood-zakelijk zijn zodat Nederland weerbaar wordt en actief bijdraagt aan het afschrikken van tegenstanders om een gewapend conflict te voorkomen. Bij een dergelijke dreiging of conflict kan de invulling van de derde hoofdtaak niet langer los worden gezien van de invulling van de eerste hoofdtaak. Uw onderzoek onderschrijft het (ver)grote belang van de derde hoofdtaak en ik vind het daarom waardevol.

De drie door de Rekenkamer gedane aanbevelingen neem ik over. De Rekenkamer trekt in haar rapport vier conclusies. Hieronder ga ik nader op die conclusies in en licht ik de door Defensie genomen maatregelen toe. Waar u stelt dat het onzeker is of ik de derde hoofdtaak kan en wil blijven uitvoeren in de toekomst hecht ik er aan te bevestigen dat ik het bijstaan en ondersteunen van civiele autoriteiten door Defensie van groot belang vind in het kader van het waarborgen van de nationale veiligheid. Deze belangrijke verantwoordelijkheid staat geenszins ter discussie. Tegelijk kan het zo zijn dat er een sterker beroep wordt gedaan op de bredere

samenleving om Defensie te ondersteunen. Zoals beschreven in de Kamerbrief weerbaarheid tegen hybride en militaire dreigingen wordt daarom gewerkt aan het versterken van de weerbaarheid in Nederland.

In uw rapport concludeert u dat Defensie tekort schiet in de voorbereiding en evaluatie van beleid voor de derde hoofdtaak. De derde hoofdtaak kenmerkt zich grotendeels door onvoorspelbaarheid. Met genoegen constateer ik dat ook de Rekenkamer vaststelt dat Defensie aan alle verzoeken tegemoet heeft kunnen komen. Dat zie ik ook als een belangrijke verantwoordelijkheid van Defensie. Tegelijkertijd merk ik op dat, vanwege de voorbereiding op de eerste hoofdtaak, de ruimte voor andere taken onder druk kan komen te staan. Dat vergt, zoals u concludeert, verdere voorbereiding en evaluatie van beleid. Daarin staat Defensie niet stil. Ik noem de oprichting rond 2022 binnen het DG-Beleid van een nieuwe beleidsafdeling Nationale Veiligheid en het ontwikkelen van een Landelijk Crisisplan Militaire Dreigingen. Een andere belangrijke notie die ik wil meegeven is dat met betrekking tot de derde hoofdtaak ook bij het ministerie van Justitie en Veiligheid politiek-bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheden zijn belegd. De derde hoofdtaak wordt door Defensie vooral uitgevoerd onder gezag en aansturing van civiele autoriteiten. Beleidsvorming bij Defensie rondom de derde hoofdtaak doen we samen met het civiele gezag. Door de dagelijkse goede contacten die Defensie met J&V heeft wordt het beleid hierover nauwgezet gecoördineerd (een voorbeeld is de eerder genoemde Kamerbrief weerbaarheid).

Uw tweede conclusie luidt dat Defensie onvoldoende inzicht heeft in de uitgaven met betrekking tot de derde hoofdtaak. U beschrijft dat de begroting en financiële administratie niet ingericht is op de drie hoofdtaken. De reden hiervoor is dat de begroting van Defensie niet specifiek geënt is op één van de drie hoofdtaken, maar met een single set of forces op het kunnen uitvoeren van alle drie de hoofdtaken. Uitgaven kunnen daarmee niet herleid worden tot één van de drie hoofdtaken.

Uw derde conclusie luidt dat Defensie doeltreffend was bij de ondersteuning van civiele autoriteiten. U stelt vast dat ik aan alle 447 incidentele bijstands- en steunverleningsverzoeken van civiele autoriteiten heeft voldaan. Ik onderschrijf deze conclusie.

Tenslotte concludeert u dat Defensie keuzes moet maken voor civiel-militaire samenwerking. In het algemeen merk ik op dat in het kader van bestuurlijke afspraken omtrent civiel-militaire samenwerking altijd wordt teruggevallen op een belangenafweging en de verdeling van beschikbare capaciteit in samenspraak

met de betrokken departementen zoals BZK en JenV. In het kader van de verdere versterking van de civiel-militaire samenwerking met Justitie en Veiligheid wordt er samengewerkt op basis van de Landelijke Agenda Crisisbeheersing. Daarnaast wordt er gewerkt aan een geactualiseerd overzicht (catalogus Nationale Operaties) met betrekking tot beschikbare en benodigde capaciteiten.

De verslechterde internationale veiligheidssituatie noopt ons verder tot het nog scherper dan voorheen vaststellen wat vanuit de samenleving zelf kan en moet worden gedaan, waar Defensie een taak heeft te vervullen, en waar de synergie tussen beide ligt. Daarbij kan de invulling van de derde hoofdtaak niet langer los worden gezien van de invulling van de eerste hoofdtaak. Immers, in het geval van een conflict is voor bepaalde taken van de krijgsmacht zoals Host Nation Support geen duidelijk onderscheid te maken tussen hoofdtaken.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van Defensie voor zijn reactie en het overnemen van al onze aanbevelingen. De Algemene Rekenkamer waardeert tevens dat de minister van Defensie bevestigt dat de derde hoofdtaak van de krijgsmacht van groot belang is voor de nationale veiligheid, en dat zijn verantwoordelijkheid niet ter discussie staat.

In zijn reactie benoemt de minister van Defensie dat de verslechterde internationale veiligheidssituatie aanleiding is om de weerbaarheid van de samenleving te verhogen. Wij merken op dat de weerbaarheidsopgave een startschot is voor het effectief afstemmen van ondersteuningsbehoeftes van de samenleving (waaronder civiele autoriteiten) richting het ministerie van Defensie én vice versa. Wij vinden het vooral van belang dat de minister van Defensie het aanbod van gegarandeerde capaciteiten evalueert. Dit draagt bij aan helderheid over de vraag en het aanbod van civiel-militaire capaciteiten met als doel het mitigeren van risico's voor de nationale veiligheid en crisisbeheersing.

De Algemene Rekenkamer vraagt in dit kader aandacht voor een balans tussen de voorbereiding op enerzijds hybride en militaire dreigingen en anderzijds 'reguliere' incidenten, rampen en crises. Beide zullen in de toekomst vragen om effectieve civiel-militaire samenwerking en wij verwachten dat de minister van Defensie zich hier rekenschap van geeft in de uitwerking van de weerbaarheidsopgave.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin de minister van Defensie doeltreffend is in de ondersteuning van civiele autoriteiten. In dit hoofdstuk presenteren wij de methodologische verantwoording van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: In hoeverre heeft de minister van Defensie de doelen van de derde hoofdtaak gerealiseerd in de periode 2021 tot en met juni 2024? Om deze vraag te beantwoorden hebben wij de onderstaande onderzoeksvragen gehanteerd:

1. In welke mate hanteert de minister van Defensie een kwalitatieve beleidsvoorbereiding voor de derde hoofdtaak?
2. In hoeverre is de minister van Defensie in de praktijk doeltreffend in het ondersteunen van civiele autoriteiten?
3. In hoeverre hanteert de minister van Defensie een kwalitatieve beleidsevaluatie voor de derde hoofdtaak?
4. In hoeverre is de financiering voor de derde hoofdtaak toereikend en wat betekent eventuele ontoereikendheid voor Defensie?

Normenkader

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre is voldaan aan de normen die wij hebben vastgesteld. Op grond daarvan hebben wij oordelen gegeven. Daarmee is dit onderzoek een toetsend onderzoek. Bij onderzoeken door de Algemene Rekenkamer volgen we de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP). Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie www.issai.org).

Voor het beoordelen van de beleidsvoorbereiding (onderzoeksvraag 1) hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- beleidsambities zijn specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent (SMART-C) geformuleerd;
- beleid is zorgvuldig voorbereid en uitvoerbaar; en
- het besluitvormingsproces en de verdeling van taken verantwoordelijkheden is vastgelegd en deugdelijk.

Voor het beoordelen van de doeltreffendheid in de praktijk (onderzoeksvraag 2) hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- de gegarandeerde capaciteiten uit de Catalogus Nationale Operaties zijn in volle omvang operationeel gereed en/of binnen de aangewezen *notice to move* inzetbaar;
- de besluitvorming geschiedt consistent op basis van het beleid en de wet- en regelgeving;
- de beleidsprestaties en doelen in het bijstandsverzoek worden gerealiseerd binnen de daarvoor aangewezen tijd; en
- er is geen sprake van (substantiële) negatieve neveneffecten.

Voor het beoordelen van de beleidsevaluatie (onderzoeksvraag 3) hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- de doeltreffendheid van het beleid wordt periodiek op transparante wijze geëvalueerd en gepresenteerd; en
- evaluaties worden gebruikt met het oog op het versterken van het lerend vermogen.

Voor het beoordelen van het inzicht in de ontvangsten en uitgaven (onderzoeksvraag 4) hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- de totale uitgaven en ontvangsten in het kader van de derde hoofdtaak vallen te reconstrueren van begroting tot realisatie en deze zijn te herleiden naar de doelen; en
- de beschikbare financiën dekken de gemaakte uitgaven en zorgen niet voor verdringing.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek hebben wij documentenanalyses uitgevoerd. Dit betrof onder andere interne documenten van het ministerie van Defensie, wet- en regelgeving, Kamerstukken en financiële begrotings- en verantwoordingsinformatie. Daarnaast hebben wij interviews afgenomen bij ambtenaren en militairen van het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en een aantal civiele autoriteiten, waaronder het Openbaar Ministerie en decentrale overheden.

Wij hebben tevens 4 praktijkvoorbeelden onderzocht (zie hoofdstuk 5). Deze praktijkvoorbeelden zijn geselecteerd met oog op een spreiding van wettelijke grondslag, frequentie en een verdeling tussen de incidentele en structurele taken. Onze conclusies zijn casusgebonden en daarmee niet representatief of te generaliseren naar andere inzetten van de derde hoofdtaak.

Bijlage 2 Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2024). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*.

Algemene Rekenkamer. (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Defensie*.

Algemene Rekenkamer. (2023). *Voorbij de dijk: keuzes in het waterveiligheidsbeleid*.

Algemene Rekenkamer. (2023). *Voortgangsmeter 2023: Aanbevelingen onderzoek 2017-2023 JenV.*

Algemene Rekenkamer. (2024). *De kracht en kwetsbaarheid van het digitale krijgsmachtnetwerk NAFIN*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2024a). *Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024.*

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2024b). *Verdieping op de Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024.*

Duyvesteyn, Van Willigen & Wolfgang. (2024). *Wetenschapstoets bij Defensienota 2024.*

Ministerie van Defensie. (2020a). *Defensievisie 2035.*

Ministerie van Defensie. (2020b). E*valuatierapport Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht.*

Ministerie van Defensie. (2024a). *Defensienota 2024: Sterk, slim en samen*.

Ministerie van Defensie. (2024b). *Toespraak staatssecretaris Tuinman bij perspresentatie Defensienota 2024.*

NCTV. (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024). *Nederland in een fragmenterende wereldorde.*

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 12 februari 2025. Dit document is op 4 maart 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Foto: ministerie van Defensie

Den Haag, maart 2025