

Eindrapport Interdepartementale Evaluatie Convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht

Ministerie van Defensie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Onderzoeksvragen	4
1.4 Afbakening en afstemming	5
1.5 Methode van onderzoek	5
1.6 Leeswijzer	5
2 Achtergrond	6
2.1 Aanleiding convenant FNIK	6
2.2 Resultaat herziening	6
3 Bevindingen	7
3.1 Wijze van verrekening additionele uitgaven	7
3.2 Informeren en Verantwoording	9
3.3 Realisatie FNIK	10
3.3.1 Kwantitatieve resultaten	10
3.3.2 Kwalitatieve bevindingen	14
3.4 Trends en ontwikkelingen	15
3.5 Caribisch gebied	16
4 Conclusies en aanbevelingen	18
4.1 Conclusies	18
4.2 Aanbevelingen	20
Lijst met betrokkenen	21
Afkortingen	22

Voorwoord

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Defensie presenteren met dit rapport de resultaten van de interdepartementale evaluatie van het convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK). In het convenant staan afspraken over de verrekening van additionele kosten van incidentele militaire bijstand en steunverlening.

De evaluatie is gericht op het bepalen of het convenant FNIK naar behoren heeft gefunctioneerd en nog voldoende basis biedt voor de toekomst. Het eindrapport is opgesteld op basis van de resultaten uit de *desk research* en de interviewgesprekken met betrokken departementen. De aanvraagprocedure valt buiten de scope en wordt daarom niet geëvalueerd in het rapport. Het eindrapport is bedoeld voor intern gebruik binnen de rijksoverheid.

De conclusies en aanbevelingen uit deze interdepartementale evaluatie kunnen als basis dienen voor een eventuele herijking van het convenant.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nationale inzet ter ondersteuning van de civiele autoriteiten is één van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht, zoals ook beschreven in artikel 97 van de Grondwet. Hiertoe worden dagelijks tal van activiteiten uitgevoerd, waaronder incidentele militaire bijstand en steunverlening. Op 1 januari 2010 is het convenant Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) in werking getreden. In het convenant staan afspraken tussen het Ministerie van Defensie (Defensie), het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de financiering van additionele uitgaven voor deze incidentele militaire bijstand en steunverlening. Van het oorspronkelijke FNIK-budget (€ 2.250.000) was 78% afkomstig uit het Gemeentefonds, 11% van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en 11% van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze bedragen zijn structureel overgeheveld naar de Defensiebegroting. Het FNIK-budget voor 2014 is € 2.300.000.

Het convenant FNIK verving de regeling verrekening additionele uitgaven militaire bijstand. In de oude regeling werd per inzet verrekend middels een factuur aan de initiële aanvrager. Deze systematiek was bureaucratisch, complex en leidde tot een hoge administratieve werklast bij Defensie en de civiele partijen. Ook bestond onduidelijkheid over de verrekening van specifieke vormen van inzet, zoals de inzet van de explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD). Deze uitvoeringsproblematiek alsook de meer structurele samenwerking met civiele autoriteiten heeft toen geleid tot een herziening van de verrekensystematiek met als resultaat het convenant FNIK.

Het convenant bevat afspraken over de wijze van verrekenen van de additionele uitgaven, het informeren over de verrekening, de verantwoording en uitzonderingen. In artikel 8 is overeengekomen dat de partijen het convenant iedere vier jaar interdepartementaal zullen evalueren. Daarnaast heeft de minister van Defensie, naar aanleiding van de motie van het lid Knops (Kamerstuk 33 750 X, nr. 25), tijdens het debat over de Defensiebegroting 2014 aan de Tweede Kamer toegezegd om in samenwerking met VenJ en BZK te starten met de evaluatie van het convenant FNIK.

1.2 Doelstelling

Het doel van de evaluatie is om het convenant interdepartementaal te evalueren op inhoud, functioneren, uitvoering en omvang van het beschikbaar gestelde bedrag, om een beeld te krijgen van de effectiviteit van de uitvoering van het convenant met een doorkijk naar de komende jaren. Met de evaluatie wordt teruggeblikt op de afgelopen convenantperiode (2010 – 2013).

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre heeft het convenant FNIK naar behoren gefunctioneerd in het licht van de afspraken in het convenant en biedt dit voor de toekomst nog voldoende basis?

Ter beantwoording en ondersteuning van de onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen per thema opgesteld:

Wijze van verrekening additionele uitgaven

- Welke uitgaven vallen onder het begrip additionele uitgaven?
- Hoe wordt de bijstand en steunverlening verrekend binnen Defensie?

¹ Bij het aantreden van kabinet Rutte (oktober 2010) is het Directoraat-generaal Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgegaan naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Hoe wordt grootschalige en/of langdurige inzet verrekend?

Informereren

- Op welke wijze wordt de aanvrager vooraf aan de inzet geïnformeerd over de verrekening?

Realisatie FNIK

- Wat is de feitelijke realisatie van het beschikbaar gestelde budget in de afgelopen jaren?
- Hoeveel aanvragen worden ten laste van FNIK gehonoreerd?
- In hoeveel gevallen heeft separate financiering plaatsgevonden in het kader van grootschalige of langdurige inzet?
- In hoeverre is het huidige FNIK-budget toereikend voor de dekking van de uitgaven?
- Welke inzet wordt door welk bestuursorgaan aangevraagd?
- In welke mate garandeert het Ministerie van Defensie de inzet van de krijgsmacht als de middelen niet toereikend zijn?

Trends en ontwikkelingen

- Welke trends in de nationale inzet van Defensie zijn te onderkennen sinds FNIK van kracht is?
- Welke toekomstige trends zijn te onderscheiden?

Verantwoording

- In hoeverre is de verantwoording van het FNIK-budget via het jaarverslag van het Ministerie van Defensie voldoende?

1.4 Afbakening en afstemming

FNIK voorziet in de financiering van de additionele uitgaven ten behoeve van de inzet van militaire bijstand en steunverlening. De evaluatie is uitsluitend gericht op de afspraken over de verrekening van militaire bijstand en steunverlening die verwoord zijn in de artikelen van het convenant. Dit betreft de wijze van verrekenen, informeren over de verrekening, verantwoording en uitzonderingen.

De civiel-militaire samenwerking zelf wordt niet geëvalueerd in dit rapport. De aanvraagprocedures voor bijstand en steunverlening, de kwaliteit van de inzet en de versterking van civiel-militaire samenwerking vallen ook buiten de scope van deze evaluatie.

De evaluatie is uitgevoerd door een interdepartementaal werkverband en binnen BZK, VenJ en Defensie afgestemd met de betrokken organisatieonderdelen.

1.5 Methode van onderzoek

Voor de evaluatie zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste een *desk research* om de kwantitatieve gegevens te analyseren. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van een eerdere interne evaluatie van Defensie in 2012. Ten tweede zijn er interviews gehouden met organisatieonderdelen van betrokken departementen (zie bijlage 2).

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt kort de achtergrond van het convenant toegelicht. De resultaten en bevindingen worden in hoofdstuk drie beschreven. Daarin is een aparte paragraaf opgenomen over bijstand in het Caribisch gebied. Tot slot worden in hoofdstuk vier conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2 Achtergrond

2.1 Aanleiding convenant FNIK

De krijgsmacht levert bijdragen aan de nationale veiligheid onder civiel gezag, waaronder militaire bijstand en steunverlening voor de handhaving van de rechtsorde en openbare orde en veiligheid. De juridische basis voor deze aanvragen zijn hoofdzakelijk de Politiewet en de Wet Veiligheidsregio's. In principe staan alle capaciteiten van Defensie ter beschikking voor civiele autoriteiten. Deze capaciteiten staan in de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) Catalogus.

Vóór 2010 was de regeling verrekening additionele uitgaven militaire bijstand van kracht. In de oude verrekensystematiek diende Defensie per inzet een factuur in bij de aanvragende instantie. Dit was niet altijd bekend bij de aanvrager en leidde tot discussies over de verrekening of de omvang van de factuur. Daarnaast zorgde deze werkwijze voor een onnodig hoge administratieve werklast bij alle betrokken partijen. Ook bestond onduidelijkheid over de verrekening van specifieke vormen van inzet, zoals de inzet van de explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD). Deze manier van verrekenen werd als bureaucratisch, onduidelijk en onoverzichtelijk ervaren. De uitvoeringsproblematiek en de meer structurele samenwerking tussen Defensie en de civiele autoriteiten gaven aanleiding tot een herziening van de verrekensystematiek.

2.2 Resultaat herziening

Het doel van de herziening was om te komen tot een systematiek die breed toepasbaar is op militaire bijstand en steunverlening en waarin de administratieve lasten voor de verschillende overheden werden teruggedrongen. Dit heeft geleid tot een budgettaire constructie op de Defensiebegroting waaruit de additionele uitgaven van alle aanvragen van militaire bijstand en steunverlening worden gefinancierd, zowel in Nederland als in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Voor deze constructie, het FNIK-budget, hebben de aanvragende instanties op basis van een verdeelsleutel een vast budget beschikbaar gesteld aan Defensie. De hoogte en de verdeelsleutel is op basis van historische gegevens (2004 -2008) berekend en in overleg met betrokken partijen overeengekomen. In het budget was toen ook rekening gehouden met een lichte toename in de vraag naar inzet in het kader van ICMS.

Omdat het budget vooraf beschikbaar is gesteld, hoeft de inzet niet meer apart verrekend te worden met de aanvrager. BZK en VenJ hebben ieder € 250.000 bijgedragen. De overige 78%, een bedrag van € 1.750.000, is afkomstig uit het Gemeentefonds. Tevens is afgesproken dat eventuele tekorten of overschotten binnen de Defensiebegroting blijven via het zogenoemde *'for better or for worse'* principe. Deze afspraken zijn vastgelegd in het convenant FNIK. De financiële afhandeling van een inzet vindt binnen Defensie plaats. Het FNIK-budget wordt binnen Defensie door de Directie Operaties (DOPS) van Defensiestaf beheerd.

Na beëindiging van een inzet vindt een interne evaluatie plaats door Defensie. In de evaluatie wordt een financiële paragraaf opgenomen, ook wel de FNIK-rapportage genoemd. Hierin staan de additionele kosten aan mandagen, inzet van materieel en overige additionele kosten die zijn gemaakt voor de inzet, zoals inhuur van materieel. Het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hanteren een standaard format voor de FNIK-rapportage. De overige Operationele Commando's (OPCO's) leveren bovengenoemde componenten in een vrije vorm (middels een e-mail) aan.

3 Bevindingen

De resultaten van het *desk research* en de bevindingen uit de interviews worden beschreven aan de hand van de thema's zoals genoemd in paragraaf 1.3: de wijze van verrekening additionele uitgaven, informeren en verantwoording, realisatie FNIK en trends en ontwikkelingen. Daarnaast worden in de laatste paragrafen de resultaten over het Caribisch gebied uiteengezet.

3.1 Wijze van verrekening additionele uitgaven

Additionele uitgaven

De instandhouding en de gereedstelling van Defensie wordt betaald uit de Defensiebegroting. Echter, additionele uitgaven voor de inzet van de krijgsmacht wordt exogeen gefinancierd. Dit geldt voor missies in het buitenland, maar ook voor nationale inzet. Incidentele nationale inzet in het kader van militaire bijstand en steunverlening komt ten laste van het FNIK budget. Dit budget staat op de Defensiebegroting en is structureel overgeheveld vanuit de begrotingen van het gemeentefonds, BZK en VenJ.

Proces verrekening additionele uitgaven

In de interviews is naar voren gekomen dat geen onduidelijkheid bestaat over de verrekening van additionele uitgaven bij een inzet. Het FNIK-budget en de bijdragen van de betrokken partijen zijn vooraf vastgesteld en opgenomen in de memorie van toelichting van het convenant. De aanvrager speelt hierdoor geen rol meer bij de verrekening. Financiering² speelt dan ook geen rol meer in de afweging of besluitvorming.

Binnen Defensie toetsen de Directie Juridische Zaken (DJZ) van de Bestuursstaf en de Directie Operaties (DOPS) J3 (operaties) van de Defensiestaf of staf Commando Koninklijke Marechaussee (CKMar) (in geval van bijstand door de Koninklijke Marechaussee) de aanvragen. De DOPS (of Koninklijke Marechaussee (KMar)) beoordeelt of en welke middelen de Commandant der Strijdkrachten (CDS) of CKMar kan inzetten. DJZ beoordeelt de juridisch bestuurlijke aspecten. Uiteindelijk dienen de Operationele Commando's (OPCO's) de declaratie van de betreffende inzet in bij DOPS J8 (financiën), de budgethouder van FNIK. DOPS J8 verrekent, na toetsing, de additionele uitgaven ten laste van FNIK. Na elke inzet vindt intern Defensie een evaluatie plaats. Hierin wordt ook het aantal uren opgenomen dat personeel en materieel zijn ingezet. Deze rapportage wordt niet gedeeld met aanvragende partijen.

Ervaringen verrekensystematiek

Door de gebruikers van het convenant wordt de FNIK verrekensystematiek gezien als laagdrempelig en de ervaringen zijn positief. Met de komst van FNIK zijn er geen discussies meer over facturen, de financiële omvang van de inzet en de verrekening van de kosten achteraf. De aanvrager wordt niet langer geconfronteerd met de kosten van inzet of bijkomende administratieve lasten.

Interne verrekensystematiek Defensie

Binnen Defensie bestaan er verschillende standaard tarieven voor het berekenen van de additionele kosten. Deze tarieven worden regelmatig geactualiseerd. Na de herziening in 2008 zijn de tarieven geactualiseerd in 2013³. De tarieven zijn toen minimaal gewijzigd. Om de verrekening verder te vereenvoudigen zijn er plannen om vaste tarieven voor veelvoorkomende typen inzetten op te

² Defensie behoudt zich echter het recht voor om separaat te verrekenen indien er – naar mening van alle betrokken partijen – sprake is van uitzonderlijke inzet. In geval van een zeer grootschalige en langdurige inzet die het afgesproken bedrag in één keer overstijgt, bijvoorbeeld als gevolg van een regio overstijgende crisis of een zware natuurramp, worden in overleg met betrokken partijen afspraken gemaakt over separate verrekening.

³ De standaardtarieven per ruiming door de explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD) zijn in 2010 geïntroduceerd en in 2013 herzien.

stellen. Deze tarieven worden na goedkeuring opgenomen als interne aanwijzing bij Defensie. In zulke gevallen zal de toets van de DOPS J8 in de aanvraagprocedure komen te vervallen.

FNIK is bedoeld voor kleinschalige en incidentele inzetten. Grootschalige en langdurige inzet is uitzonderlijk en wordt niet ten laste gebracht van het FNIK-budget. Zo wordt FNIK niet gebruikt voor steunverlening beveiliging van waardetransport DNB (apart convenant) en noodhulp (apart convenant met het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa)). Ook incidentele inzetten zoals de Nuclear Security Summit (NSS) en MH-17 ramp zijn niet verrekend met het FNIK-budget, maar zijn apart gefinancierd. Aanvragen waar vooraf al het idee over bestaat dat deze niet via FNIK verrekend kunnen worden, bijvoorbeeld door grootschaligheid of langdurigheid, worden op een andere manier aangeboden.

Verrekeningen EODD

De EODD is onderdeel van de Landmacht en staat zodanig onder beleidsartikel 3 van de Defensiebegroting. Uit de begroting van de EODD wordt personeel en materieel betaald en wordt er gewerkt aan de inzetbaarheid van de EODD. De begroting van de EODD is exclusief de daadwerkelijke inzet van de EODD. Bij een inzet is er sprake van additionele kosten (gevarentoeslag, voeding, vervoer). Deze kosten worden ten laste gebracht van het FNIK budget. Voor conventionele explosieven geldt per augustus 2014 € 263 en voor geïmproviseerde explosieven € 889 als standaardtarief per ruiming. Er vinden ongeveer 1500 a 1900 inzetten per jaar plaats, dit staat dan nog los van het aantal daadwerkelijke ruimingen. Eén inzet kan bijvoorbeeld twee ruimingen betekenen. De gemiddelde financiële omvang per jaar bedraagt ongeveer €700.000 in de geëvalueerde periode 2010 - 2013.

Voor het eventuele opsporen van explosieven wordt een marktconform tarief in rekening gebracht. Marktpartijen kunnen deze dienst namelijk ook uitvoeren en op basis van de Wet Markt en Overheid dient Defensie daarom een marktconform tarief in rekening te brengen. Deze factuur wordt naar de gemeente gestuurd en wordt niet ten laste gebracht van FNIK.

Verrekeningen in 2010

In het eerste jaar van het convenant FNIK was het tijdig en volledig verrekenen van de additionele uitgaven een groot aandachtspunt. De onderrealisatie in 2010 is deels te verklaren omdat het convenant in 2010 met terugwerkende kracht inwerking is getreden en omdat Defensie intern moest wennen aan de nieuwe verrekeningsystematiek. Daarnaast worden inzetten in de laatste maand van het jaar en rondom de jaarwisseling veelal in het volgende jaar verrekend. Sinds 2011 zien de OPCO's en DOPS J8 er scherper op toe dat alle inzet in het kader van het convenant FNIK tijdig verrekend wordt.

Proportionaliteit en andere toetsingscriteria

Vóór de inwerkingtreding van het convenant lag bij de afweging van een aanvraag de focus vooral op de kosten van een inzet. Met de komst van FNIK is de financiering structureel overgeheveld naar de Defensiebegroting. Er wordt – waar mogelijk – kostenbewust gehandeld en aan proportionaliteit wordt breed aandacht besteed. Zowel bij VenJ als bij Defensie wordt een proportionaliteitstoets uitgevoerd. Ook voor het indienen van de aanvraag vindt deze toets veelal plaats bij de initiële aanvrager. Bij de proportionaliteitstoets wordt bekeken wat de beoogde effecten zijn in verhouding tot de middelen en omvang van de inzet. Door het beperkte inzicht in de financiën bij de gebruikers van het convenant buiten Defensie kent de proportionaliteitstoets grenzen. Wel wordt rekening gehouden met artikel 5 waarin staat dat de kosten van de inzet niet in één keer het totale budget mogen overstijgen.

Civiele organisaties dienen alleen aanvragen in ten laste van het FNIK-budget wanneer Defensie een meerwaarde kan leveren bij een inzet. Bij een aanvraag wordt dan ook getoetst of de inzet van Defensie deze meerwaarde oplevert bijvoorbeeld door haar expertise of specialisme. De uitputting

van de civiele hulpverlening, de juridische grondslag en subsidiariteit worden ook als toetsingscriteria gehanteerd.

Met betrekking tot het criterium 'uitputting van de civiele hulpverlening' komt in de interviews naar voren dat bij partijen die aanvragen voorbij zien komen het beeld bestaat dat civiele organisaties mogelijkwijs aanvragen ten laste van FNIK doen om structurele capaciteitsproblemen op te vangen. Het gaat hier om een slechts enkele aanvragen waarin in eerste instantie de meerwaarde van Defensie niet duidelijk naar voren komt. De onderbouwing van de aanvraag wordt door de aanvragende partij aangepast, nadat navraag is gedaan over deze onduidelijkheid. Echter, de aanpassing neemt het 'onderbuik gevoel' over de rol van capaciteitsproblemen bij aanvragen van civiele organisaties niet weg.

3.2 Informeren en Verantwoording

Informeren

Het FNIK-budget is in de Defensiebegroting opgenomen. Op deze manier worden partijen formeel geïnformeerd over het FNIK-budget en het verwachte aantal inzetten. Vanaf 2012 is dit opgenomen onder Beleidsartikel 1: Inzet. In de begroting van 2010 en 2011 is echter geen informatie over FNIK opgenomen, omdat de ontwerpbegrotingen vooraf of ten tijde van de totstandkoming van het convenant FNIK opgesteld zijn.

Uit de interviews blijkt dat betrokken organisaties (of onderdelen hiervan) zich overwegend goed geïnformeerd voelen. Informele contacten en 'het elkaar op de hoogte brengen en houden' zorgen ervoor dat partijen snel duidelijkheid hebben. Daardoor weten de betrokken partijen wat ze kunnen verwachten met betrekking tot inzet ten laste van FNIK. Voorafgaand aan het indienen van een officiële aanvraag is vaak al informeel contact tussen Defensie en de civiele autoriteiten.

Na het informele contact dient de aanvragende partij officieel de aanvraag in. De aanvragen in het kader van strafrechtelijke handhaving worden door het bevoegd gezag in de regio (officier van justitie) eerst voorgelegd aan de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ) van het Parket-Generaal (PaG) binnen het Openbaar Ministerie (OM). Na goedkeuring worden deze aanvragen aangeboden aan Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden (DJOA)/Operationele Zaken en Incidentmanagement (OZI) van VenJ. OZI stuurt de aanvraag door naar Defensie.

Aanvragen over handhaving openbare orde en veiligheid gaan via het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC). Dit centrum steunt de Minister van VenJ en andere betrokken organisaties door onder andere de interregionale, nationale en ook internationale bijstand te coördineren. Ook geeft het LOCC inzicht in beschikbare capaciteiten. LOCC stuurt de aanvraag door naar Defensie.

Defensie voert na ontvangst van een aanvraag een juridische en operationele analyse uit. Daarna wordt in de antwoordnota expliciet aangegeven of de aanvraag op basis van het convenant FNIK gehonoreerd wordt en of de verrekening dus wel of niet via het FNIK-budget plaatsvindt.

De aanvrager weet door de antwoordnota van Defensie vooraf of de inzet verrekend wordt via het FNIK-budget en komt zodoende niet meer voor verrassingen te staan over additionele kosten. Bij een crisis- of andere spoedeisende situaties ondergaat de aanvraag een inhoudelijke, maar versnelde (mondelinge) procedure. Achteraf wordt dan het verzoek en de beslissing daarop alsnog schriftelijk vastgelegd, waarbij tevens wordt bevestigd of de inzetten in deze situaties via FNIK verrekend worden. De verrekening van inzetten in crisis of spoedeisende situaties leveren in de praktijk geen problemen op.

Achteraf wordt de aanvrager niet geïnformeerd over hoeveel de inzet heeft gekost en ook niet of de geleverde steunverlening/bijstand tot goede resultaten heeft geleid (enkel bij uitzondering als de aanvragende partij erom vraagt). Wel wordt via het jaarverslag van Defensie gecommuniceerd over het aantal inzetten, de aard van de inzetten en de uitputting van het totale FNIK-budget.

Verantwoording

In het convenant FNIK is in artikel 4 'Informereren en Verantwoording' opgenomen dat Defensie, als budgethouder van FNIK, verantwoording aflegt in haar jaarverslagen. In de jaarverslagen wordt daarom vanaf 2010 stilgestaan bij de nationale inzetten die ten laste van het FNIK-budget verrekend zijn. Het budget FNIK wordt vanaf 2013 verantwoord onder Beleidsartikel 1: Inzet op de Defensiebegroting in het jaarverslag van Defensie. Voor 2012 is de verantwoording te vinden onder artikel 4.1 (beleidsartikel 20) en onder bijlage 3 voor 2011 en 2010. Er bestaan geen onduidelijkheden over de verantwoording van het FNIK-budget via het jaarverslag.

3.3 Realisatie FNIK

In deze paragraaf worden de resultaten getoond van het *desk research* (kwantitatief) en bevindingen afkomstig van de interviews (kwalitatief) over de realisatie van FNIK.

3.3.1 Kwantitatieve resultaten

Tabellen en indeling

De resultaten worden weergegeven in drie tabellen. Als bron fungeren de jaarverslagen en interne administratie van de Defensieorganisatie. In de eerste tabel staat een overzicht van de uitgaven voor de jaren 2010 tot en met 2013. Het aantal aanvragen en het percentage bijstand en steunverleningen per type aanvrager komt aan bod in tabel 2. Tabel 3 bevat informatie over het percentage uitgaven in euro's per type aanvrager. Na iedere tabel volgt een korte analyse. De tabellen zijn ingedeeld naar type aanvragers: gemeenten, justitiële autoriteiten, overzeese gebiedsdelen en overige bestuursorganen.

Onder de aanvrager 'gemeenten' behoren de incidentele aanvragen voor de handhaving van openbare orde en veiligheid. Aanvragen ten behoeven van de explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD) vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De (gehonoreerde) verzoeken door justitiële autoriteiten hebben betrekking op inzetten voor strafrechtelijke handhaving. Bijstand en steunverlening aan de landen Curaçao, Aruba en St. Maarten en openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba vallend onder het Koninkrijk der Nederlanden en worden gegroepeerd onder de aanvrager 'overzeese gebiedsdelen'. Onder overige bestuursorganen vallen dijkgraven, ministers en commissarissen van de Koning.

Verrekeningen in 2010

2010 was een opstart- en transitiejaar waarin de Defensieorganisatie moest wennen aan de nieuwe verrekensystematiek die met terugwerkende kracht in hetzelfde jaar in werking trad. In dat jaar kon gekozen worden uit de oude wijze van verrekenen (omdat het convenant in juni 2010 is ondertekend door de desbetreffende ministers en per 1 januari 2010 inwerking trad) en de nieuwe wijze zoals bepaald in het convenant. Hierdoor zijn in dat jaar niet alle inzetten via de nieuwe verrekensystematiek verrekend. Een deel van de inzetten dat niet was verrekend in 2010 is in 2011 alsnog ten laste gebracht van het FNIK-budget. Het betreft hier ongeveer € 40.000.

Totale uitgave en beschikbaar gestelde budget

De onderstaande tabel bevat informatie over de totaal uitgaven, het totaal beschikbaar gestelde budget en de procentuele afwijking van dat budget van de geëvalueerde jaren. Een verklaring over trends en ontwikkelingen is opgenomen in paragraaf 3.3.2 (kwalitatieve bevindingen) en 3.4 (trends en ontwikkelingen).

Tabel 1 Totale uitgaven en beschikbaar gestelde budget voor FNIK (in euro's)

	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Totaal uitgaven	€ 1.458.644	€ 2.241.018	€ 2.365.687	€ 2.581.357	€ 2.161.677
Totaal beschikbaar gestelde budget	€ 2.250.000	€ 2.250.000	€ 2.250.000	€ 2.250.000	€ 2.250.000
Procentuele afwijking van budget	35,2%	0,4%	-5,1%	-14,7%	3,9%

1. De totaal uitgaven in euro's – realisaties – zijn de afgelopen 4 jaar gegroeid.
2. Het beschikbare budget is van 2010 tot en met 2013 gelijk gebleven (€ 2.250.000).
3. In het startjaar 2010 is er 35,2% onderrealisatie van het budget geconstateerd. Door de jaren heen is er een opwaartse trend in de totale uitgaven. In 2011 is het budget nagenoeg uitgeput. In 2012 en 2013 is een overrealisatie zichtbaar van respectievelijk 5,1% en 14,7%. Gemiddeld zijn de uitgaven over 2010 tot en met 2013 niet boven het beschikbare budget uitgekomen.

Loon- en prijsontwikkeling (lpo)

Het FNIK budget staat op de Defensiebegroting. Departementen ontvangen in principe jaarlijks van het Ministerie van Financiën loon- en prijsbijstelling. Defensie is vervolgens verantwoordelijk dat de ontvangen loon- en prijsbijstelling wordt uitgekeerd aan onder andere het FNIK budget. Het is echter geen zekerheid dat de departementen jaarlijks (volledige) loon- en prijsbijstelling ontvangen. Financiën voert ieder jaar opnieuw een berekening uit om de beschikbare pot loon- en prijsbijstelling te verdelen over alle departementen. In 2011 is er loon- en prijsbijstelling uitgekeerd aan Defensie, in 2012 voor een klein deel ten opzichte van waar Defensie recht op had, in 2013 niet en in 2014 wederom voor een klein deel. Doordat Defensie maar gedeeltelijk loon- en prijsbijstelling heeft ontvangen moesten er een keuzes worden gemaakt aan welke posten op de begroting dit zou worden uitgekeerd. In de jaren 2011, 2012 en 2013 heeft geen loon- en prijsbijstelling plaatsgevonden van het FNIK budget. In 2014 is het budget binnen Defensie structureel met € 50.000 verhoogd.

In het convenant zijn geen afspraken vastgelegd over loon- en prijsbijstellingen.

Bijstand en steunverlening per aanvrager

Tabel 2 richt zich op de aantallen inzetten voor bijstand en steunverlening door de type aanvragers. De percentages laten de verhoudingen van het aantal aanvragen per aanvrager in relatie tot het totaal aantal aanvragen zien. Het aantal ruiming door de EODD wordt apart genoemd.

Onderscheid incidentele aanvragen gemeenten en ruiming EODD

In tabel 2 wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke incidentele aanvragen en het aantal ruiming door de EODD, omdat het aantal ruiming niet per definitie overeenkomt met het aantal aanvragen. Een aanvraag kan namelijk over meerdere ruiming gaan. Door het hanteren van dit onderscheid wordt ook aangesloten op de jaarverslagen van Defensie waarin de inzetten van de EODD apart genoemd worden. Voor tabel 3 is het maken van dit onderscheid niet nodig,

omdat ruimingen wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen. Voor het aandeel in de uitgaven maakt het verschil in aantal aanvragen en ruimingen niet uit.

Tabel 2 Gehonoreerde aanvragen bijstand en steunverlening inclusief explosievenopruiming per aanvrager (in aantallen en percentages)⁴

	2010		2011		2012		2013		Gemiddeld	
Gemeenten (incidentele aanvragen)	33	50,8%	47	46,5%	36	26,5%	41	25,6%	39	37,3%
Justitiële autoriteiten	27	41,5%	43	42,6%	94	69,1%	99	61,9%	66	53,8%
Overzeese gebiedsdelen	3	4,6%	8	7,9%	2	1,5%	15	9,4%	7	5,8%
Overige bestuursorganen	2	3,1%	3	3,0%	4	2,9%	5	3,1%	4	3,0%
Totaal	65		101		136		160		116	

Aantal ruiming door EODD	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
	1543	1904	1578	1857	1721

1. Het aantal bijstand- en steunverleningen ligt tussen 2010 en 2013 tussen de 65 en 160. Door de jaren heen is een groei waarneembaar in het aantal aanvragen. Het aantal ruiming door de EODD in het kader van de handhaving openbare orde en veiligheid fluctueert tussen de 1543 en 1904 .
2. Het percentage gemeentelijke aanvragen daalt in de geëvalueerde periode, omdat het aantal aanvragen van andere aanvragers in verhouding sterker toeneemt.
3. Het absolute aantal gehonoreerde aanvragen van justitiële autoriteiten is verdrievoudigd. Daarbij is een groei te zien van de gerelateerde percentages.
4. Het aantal gehonoreerde aanvragen en bijbehorende percentages van overzeese gebiedsdelen fluctueert waarbij vooral een stijging te zien is in 2013.

Aandeel aanvrager in uitgaven

In tabel 3 is de verhouding van de uitgaven per type aanvrager in beeld gebracht. Op deze manier is inzichtelijk gemaakt welk deel van de uitgaven voor welke aanvrager wordt gedaan. Hierbij zijn de uitgaven van de ruiming door de EODD meegenomen bij de aanvrager 'gemeenten'.

Tabel 3 Aandeel aanvrager in uitgaven inclusief explosievenopruiming (in percentages)⁵

	Beleidsstudie ⁶	2010	2011	2012	2013	Gemiddelde
Gemeenten	77,8%	63,0%	55,0%	57,0%	56,0%	57,8%
<i>Waaronder ruiming door EODD</i>		38,0%	28,0%	31,0%	29,0%	31,5%
<i>Waaronder incidentele aanvragen</i>		25,0%	27,0%	26,0%	27,0%	26,3%
Justitiële autoriteiten	11,1%	31,0%	43,0%	41,0%	30,0%	36,3%
Overzeese gebiedsdelen	0%	3,0%	2,0%	1,0%	10,0%	4,0%
Overige bestuursorganen	0%	3,0%	0,0%	2,0%	4,0%	2,3%

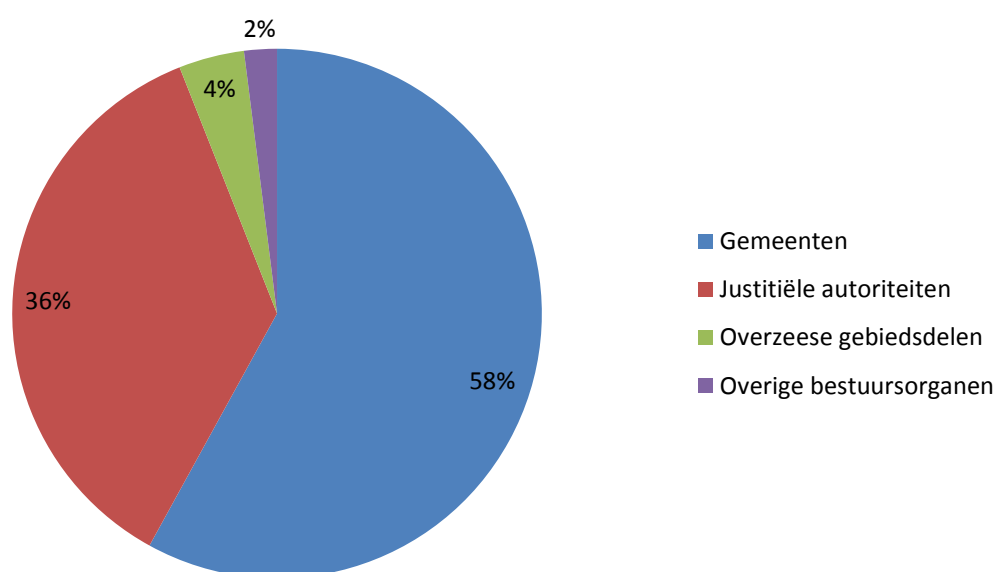
⁴ De resultaten zijn op 1 decimaal afgerond.

⁵ De resultaten zijn op 1 decimaal afgerond.

⁶ Bij het aantreden van kabinet Rutte (oktober 2010) is het Directoraat-generaal Veiligheid en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) overgegaan naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Daarmee is de bijdrage vanuit BZK ook overgegaan naar VenJ. Met de inwerkingtreding van het convenant FNIK (januari 2010) heeft BZK 11,1% bijdragen aan het totale FNIK-budget (€ 250.000).

1. Het procentuele aandeel in uitgaven bij de justitiële autoriteiten en overige bestuursorganen fluctueert respectievelijk tussen de 30% - 43% en tussen de 0% en 4%.
2. Het procentuele aandeel in uitgaven van de gemeenten daalt in afgelopen 4 jaar (van 63% naar 56%).
3. Het procentuele aandeel in uitgaven van overzeese gebiedsdelen is vooral in 2013 gestegen.
4. Het gemiddelde procentuele aandeel in uitgaven per aanvrager is afwijkend van de verhouding in bijdrage aan het FNIK-budget per aanvrager, zoals berekend kan worden met de gegevens in het convenant.

Op basis van tabel 3 is het gemiddelde percentage uitgaven per aanvrager berekend van de afgelopen vier jaar. Dit komt neer op de volgende verhouding:



Algemene bevindingen tabellen

- Ondanks het onderscheid in tabel 1, kan gezegd worden dat het totale aantal gemeentelijke verzoeken (inclusief de EODD) in verhouding met het totaal aantal verzoeken hoog is. De financiële omvang van het totale aantal gemeentelijke verzoeken (57,8%) is ten opzichte van de verdeling in bijdrage aan het totale FNIK-budget (78%) lager.
- Het totale aantal aanvragen van de justitiële autoriteiten groeit. De verhouding in uitgaven fluctueert ongeveer tussen de 30% en 40% door de jaren heen .
- De overzeese gebiedsdelen en overige bestuursorganen doen in zowel absolute als procentuele zin relatief minder verzoeken dan de andere aanvragers. Deze aanvragers hebben ook het kleinste aandeel in de uitgaven (4% en 2%). Echter, de 15 aanvragen van overzeese gebiedsdelen in 2013 betreft ongeveer 10% van de totale uitgaven. Dit deel is ten opzichte van het aantal andere aanvragen en gerelateerde uitgaven relatief groot (een onderbouwing komt terug in paragraaf 3.5 Caribisch gebied).

3.3.2 Kwalitatieve bevindingen

Budget FNIK

De betrokken partijen constateren dat het budget van FNIK in de afgelopen jaren, ondanks de toename in gehonoreerde aanvragen, niet is mee gegroeid. Ook is bekend dat met de ingang van het convenant het budget en de bijdragen van betrokkenen zijn bepaald en vastgesteld. Het beeld bestaat dat het budget voor aanvragen ten laste van FNIK altijd toereikend is. Het inzichtelijk maken van de financiën zou de beeldvorming en afweging voor aanvragen kunnen verbeteren.

Door de jaren heen hebben ontwikkelingen binnen Defensie gezorgd voor nieuwe expertise, specialismen en capaciteiten (die vaak ook alleen Defensie ter beschikking heeft). Zo zijn bij het opstellen van het convenant FNIK expertises en specialismen, zoals de Unmanned Aerial Vehicles (UAV) en Advanced Search Teams (AST), niet meegenomen in de raming van de kosten en het vaststellen van het budget. Door deze ontwikkeling stijgt het aantal aanvragen en ook de uitgaven.

Daarnaast is geconstateerd dat er ook aanvragen worden gedaan door aanvragers waarmee in 2010 geen rekening is gehouden in de totstandkoming van het FNIK-budget. Dit wordt bevestigd in de *desk research* (zie tabel 2 en 3; overige bestuursorganen en overzeese gebiedsdelen).

Tot slot wordt opgemerkt dat in 2012 en 2013 het FNIK-budget is overschreden, wat conform de afspraken in het convenant voor rekening is gekomen van de Defensiebegroting.

Bevindingen 2014

Voor de evaluatie van FNIK zijn de jaren 2010 tot en met 2013 geëvalueerd. Deze jaren zijn inmiddels verantwoord in de jaarverslagen van Defensie. Het jaar 2014 is nog niet afgelopen en de gegevens over dit jaar zijn daarom nog niet compleet. Echter, de kasprognose oktober 2014 van Defensie wijst uit dat in 2014 een overrealisatie van € 500.000 wordt verwacht (ten opzichte van € 2.300.000).

Flexibiliteit

De bijdrage van de betrokken partijen aan het budget is vastgesteld bij de inwerkingtreding van het convenant. In het geval van budgetoverschrijding is er afgesproken dat Defensie dit binnen haar eigen begroting zal opvangen. Daarentegen komen eventuele meevallers ten gunste van de Defensiebegroting (*'for better and for worse'* principe).

In enkele interviews kwam naar voren dat door de groei in de uitgaven en van het aantal aanvragen het logisch en noodzakelijk wordt geacht dat gekeken moet worden naar een eventuele aanpassing van de financiële middelen. Daarnaast wordt het als wenselijk beschouwd – vanuit Defensie gezien – als de financiële middelen flexibeler van aard zouden zijn, zodat bij eventuele (structurele) overrealisatie extra middelen ter beschikking kunnen worden gesteld. Dit principe zou dan ook moeten gelden bij (structurele) onderrealisatie.

In de interviews zijn geen alternatieven voor het uitwerken van deze vorm van flexibiliteit aangedragen, behalve dat een hogere frequentie van een evaluatie van het budget – bijvoorbeeld elke 2 jaar – zou kunnen leiden tot het gewenste effect. Echter brengt dit mogelijk wel het gevaar van toenemende administratieve lasten en blijvende discussies over hoogte en herindeling van budgetten met zich mee. Flexibiliteit, zodat het budget meer kan meebewegen met de ontwikkelingen, wordt als een belangrijk punt gezien in de evaluatie.

In het kader van de flexibiliteit – wat de inhoud van het convenant betreft – wijzen de interviews uit dat het convenant ruimte laat voor interpretatie, maar wel kaders stelt (artikel 5 van het convenant). Bij onduidelijkheid dienen de betrokkenen met elkaar in overleg te treden. De praktijk wijst uit dat dit ook gebeurt. De volgende passage uit het convenant is hiervan een voorbeeld. De

woorden '(...) uitzonderlijk grootschalige en langdurige inzet (...)'. Mogelijkerwijs kan dit tot discussies leiden. In de praktijk zijn over het algemeen geen problemen waargenomen.

Daarentegen laat de volgende zin in artikel 5 juist minder ruimte voor flexibiliteit. De zin '(...) de additionele uitgaven van betreffende inzet het totale beschikbare bedrag in een keer overstijgen, (...) 'sluit relatief grote inzetten met hoge additionele uitgaven ten opzichte van het FNIK-budget niet uit. Met andere woorden: hoe gaat men er mee om als in het begin van het jaar een verzoek wordt gedaan dat 80% van het totale budget beslaat. In de praktijk worden er echter wel andere afspraken gemaakt wanneer het om een financiële omvangrijke inzet gaat.

Overige opmerkingen die bij een actualisatie van het convenant aan bod zouden moeten komen zijn:

- Bij Artikel 3, lid 4: Het opnemen van het woord 'financiële' vooraf aan 'middelen' is zorgvuldiger en maakt het lid duidelijker.
- De wet- en regelgeving dienen in Artikel 1 en Artikel 2, lid 2 geactualiseerd worden.

3.4 Trends en ontwikkelingen

Groei aantal aanvragen

In het algemeen kan gesteld worden dat het aantal gehonoreerde aanvragen in de afgelopen jaren is toegenomen. Gehonoreerde aanvragen voor strafrechtelijke handhaving kennen de grootste groei. Voorheen was er meer 'bijstand voor handhaving van de openbare orde en veiligheid' ten opzichte van de 'strafrechtelijke handhaving'; tegenwoordig is het omgekeerde het geval.

Daarnaast wordt in het kader van het Versterken van de Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) de band tussen Defensie en civiele partners versterkt. Defensie en civiele partners werken steeds meer met elkaar samen waardoor civiele partners de meerwaarde zien van Defensie. Dit kan leiden tot meer aanvragen ten laste van FNIK in het geval dat bijstand en of steunverlening nodig is.

Bekendheid en nieuwe specialismen

De nationale inzet van Defensie wordt steeds bekender in de samenleving en dit draagt bij aan het draagvlak voor het werk van Defensie (bijvoorbeeld bij de MH-17 ramp). Hiermee wordt media-aandacht gegenereerd voor inzetten. Berichtgevingen in de media en emoties binnen de samenleving (zoals de zoektocht naar vermiste (minderjarige) personen), kunnen van invloed zijn op de aanvragen.

Vanaf 2010 zijn de capaciteiten van Defensie ook bekender geworden bij de aanvragers. Specialistische capaciteiten worden steeds meer ingezet en door ontwikkelingen bij Defensie zijn ook nieuwe (specialistische) capaciteiten ontstaan in de afgelopen jaren. Voorbeelden van eenheden binnen Defensie die beschikken over specialistische capaciteiten zijn: Advanced Search Team (AST), Defensie Duikgroep (DDG), Remus team, Combat Tracker Team (CTT), JISTARC (inlichtingen verzamelen) en explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD). Voor de inzet van DDG en AST zijn arrangementen opgesteld voor een versnelde procedurele inzet, deze komen echter nog wel altijd ten laste het FNIK-budget.

Type en soorten inzetten

Het aantal aanvragen en het type inzet blijft onvoorspelbaar. De afgelopen vier jaar is het aantal aanvragen gestegen en het type inzetten specialistischer geworden. Relatief gezien, zijn er veel kleine, specialistische inzetten. De financiële omvang van een inzet wordt bepaald door de duur en omvang van een inzet en het ingezette personeel en/of materieel. Daarnaast is er een verschuiving van 'crisis' naar 'justitieel' waarneembaar.

Bij rampen vindt eerst de inzet plaats en wordt achteraf op basis van de financiële omvang bezien of er aparte afspraken dienen te worden gemaakt over separate verrekening buiten het convenant om.

Doel van het convenant in relatie tot VCMS

Het doel van het convenant FNIK is het verrekenen van de inzetten (de 'warme fase'). In het kader van VCMS wordt de samenwerking tussen Defensie en civiele partners versterkt door veel samen te oefenen en kennis uit te wisselen (de 'koude fase'). Door de ontwikkelingen binnen VCMS bestaat er – binnen Defensie - onduidelijkheid over het verrekenen van additionele kosten in de 'koude fase'. Het FNIK-budget is niet bedoeld voor het verrekenen van additionele kosten in de 'koude fase', maar enkel voor het verrekenen van additionele kosten bij een daadwerkelijke inzet.

3.5 Caribisch gebied

Het Caribisch gebied en convenant FNIK

FNIK geldt ook voor militaire bijstand en steunverlening in het Caribisch gebied; Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba) en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk (Curaçao, Aruba en St. Maarten). Ook voor dit deel van het Koninkrijk is de werking van het convenant en verrekeningsystematiek positief ervaren.

De verzoeken tot bijstand of steunverlening op basis van het convenant FNIK in het Caribisch gebied zijn onderdeel van een complex proces, waaronder andere wet- en regelgeving. Caribisch Nederland dient op basis van de Veiligheidswet BES aanvragen in en voor Caribische landen is de juridische basis het Koninklijk Besluit inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba (3 juli 1987).

In de beleidsstudie, die heeft geleid tot het convenant FNIK, is geen rekening gehouden met aanvragen voor inzetten in het Caribisch gebied. Daarnaast is er in de beleidsstudie geen rekening gehouden met de staatskundige herschikking van het Koninkrijk per 10 oktober 2010 waarbij Bonaire, St. Eustatius en Saba openbare lichamen van Nederland zijn geworden. De praktijk wijst uit dat er in de afgelopen jaren wel aanvragen uit dit gebied komen en een groei in het aantal aanvragen – en de gerelateerde uitgaven – waarneembaar is die ten laste van FNIK worden gebracht. Dit soort inzetten zijn relatief duur, omdat extra capaciteit vanuit Nederland ingevlogen moet worden.

FNIK-budget en proportionaliteit

De aanvragen vanuit de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk dienen in Nederland beoordeeld te worden en bij deze beoordeling wordt ook getoetst op proportionaliteit en subsidiariteit. Een uitzondering hierop is dat bij 'zachte' bijstand (zoals bij rampen en crises) en steunverlening openbaar belang rechtstreeks contact tussen de Gouverneur/Rijksvertegenwoordiger en de Commandant Zeemacht Caribisch gebied (CZMCARIB) plaatsvindt. Deze toetsingscriteria zijn echter niet op dezelfde manier te hanteren als in Nederland, omdat de betrokkenen in Nederland niet geheel bekend zijn met de regio en de specifieke problematiek. De beoordelaars in Nederland beschikken regelmatig over onvoldoende gegevens om de toetsingscriteria in zijn geheel te kunnen toepassen.

Trends en ontwikkelingen

Door onder andere de huidige status van de rechtshandhaving in de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk vinden er nu meer inzetten plaats dan enkele jaren geleden. Nederland is in het kader van de waarborgfunctie mede verantwoordelijk voor waarborging van de rechtszekerheid in deze landen.

Wanneer de rechtshandhaving structureel wordt verbeterd zal dit op termijn mogelijk kunnen leiden tot minder incidentele inzetten die ten laste worden gebracht van FNIK. Daarop bestaan thans nog onvoldoende zicht.

Gezien de bijzondere capaciteiten waarover Defensie beschikt is het de verwachting dat er ook in de toekomst vanuit het Caribisch gebied, regelmatig een beroep op Defensie zal worden gedaan dat ten laste komt van FNIK.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre heeft het convenant FNIK naar behoren gefunctioneerd in het licht van de afspraken in het convenant en biedt dit voor de toekomst nog voldoende basis?

Op basis van het *desk research* en de interviews kan geconcludeerd worden dat het convenant in het algemeen naar behoren heeft gefunctioneerd in de jaren 2010 tot en met 2013. De gebruikers van het convenant geven aan dat door de nieuwe verrekensystematiek veel werk uit handen genomen is (met name op het gebied van administratieve handelingen en complexe financieringsvraagstukken en verrekeningen).

Op basis van de *desk research* en de interviews zijn er enkele punten naar voren gekomen die mogelijk kunnen leiden tot herijking van een aantal huidige afspraken in het convenant FNIK. Deze punten komen veelal naar voren door gewijzigde omstandigheden ten opzichte van de totstandkoming van het convenant in 2010.

De belangrijkste conclusies per deelonderwerp staan hieronder beschreven. In paragraaf 4.2 volgen de aanbevelingen voor een mogelijk herijking van het convenant zodat de afspraken in het convenant ook in de toekomst voldoende basis bieden.

Wijze berekening additionele uitgaven

- Uit de interviews komt naar voren dat de FNIK verrekensystematiek als laagdrempelig wordt ervaren en positief wordt ontvangen. Er bestaan geen discussies meer over facturen, wijze van berekenen en het scheelt een hoop administratieve werklust.
- Er worden geen problemen ondervonden met grootschalige en langdurige inzetten die niet ten laste (mogen) komen van FNIK, maar op een andere manier bekostigd dienen te worden.

Informeren en verantwoorden

- Via de begroting van Defensie wordt formeel over de inzetten ten laste van FNIK en het FNIK-budget geïnformeerd.
- De gebruikers van het convenant voelen zich over het algemeen goed geïnformeerd. Dit komt door de goede relaties en korte lijnen tussen de gebruikers van het convenant.
- De aanvrager weet vóór een inzet door middel van een antwoordnota of de inzet via FNIK verrekend wordt. Hierdoor komt de aanvrager niet meer voor verrassingen te staan.
- Er vindt geen terugkoppeling plaats na de inzet over onder andere hoogte van de uitgaven die ten laste zijn gebracht van FNIK. Zo'n terugkoppeling is wel van belang willen de aanvragende partijen bijvoorbeeld zo goed mogelijk de proportionaliteitstoets kunnen uitvoeren.
- Er bestaan geen onduidelijkheden over de verantwoording van het FNIK-budget via het jaarverslag.

Realisatie FNIK

- De verrekening van een inzet is – met de komst van het convenant FNIK – niet langer relevant voor de aanvrager. Wel wordt er op meerdere momenten aandacht besteed aan het proportionaliteitsbeginsel.
- In de jaren 2010 tot en met 2013 is er een opwaartse trend zichtbaar maar zijn de uitgaven gemiddeld niet boven het beschikbare budget uitgekomen. Voor de jaren 2012 en 2013 was er wel sprake van een (lichte) overrealisatie.

- De in 2010 vastgestelde verdeelsleutel komt niet overeen met het gemiddelde aandeel in uitgaven per aanvrager van de jaren 2010 tot en met 2013. In onderstaand tabel is de procentuele bijdrage aan en de procentuele uit het FNIK budget inzichtelijk gemaakt:

2010	Procentuele bijdrage	2010-2013	Procentuele uitgaven
Gemeentefonds	78%	Gemeentefonds	58%
VenJ	11%	VenJ	36%
BZK ⁷	11%	Overzeese gebieden en overige bestuursorganen	6%

- In het convenant is niets opgenomen over hoe om te gaan met lpo (loon- en prijsontwikkeling). Voor de geëvalueerde jaren heeft geen loon- en prijsbijstelling plaatsgevonden vanuit Defensie. Dit is één van de redenen voor de overrealisatie in 2012 en 2013.
- Op basis van de kasprognose van oktober wordt verwacht dat de overschrijding van het budget in 2012 en 2013 doorzet in 2014. Er wordt een overrealisatie van € 500.000 verwacht (ten opzichte van het beschikbare FNIK-budget van € 2.300.000).

Trends en ontwikkelingen

- Het absolute aantal gehonoreerde aanvragen is gegroeid. De inzetten met betrekking tot strafrechtelijke handhaving kennen relatief de hoogste groei. Het aantal gehonoreerde aanvragen voor handhaving van de openbare orde zijn in verhouding gedaald. De soort aanvragen en type inzet blijft voor een deel onvoorspelbaar.
- De nationale inzet van Defensie wordt steeds bekender in de samenleving en dit draagt bij aan het vergroten van het draagvlak van de krijgsmacht. Ook zijn de capaciteiten van Defensie bekender geworden bij de aanvragers. De inzet van kleine, specifieke capaciteiten is gegroeid. Tevens hebben ontwikkelingen geleid tot nieuwe specialismen en daarmee nieuwe capaciteiten.
- Het doel van het convenant FNIK is het verrekenen van additionele kosten van incidentele inzetten (de 'warme fase'). Gezien de ontwikkelingen bij VCMS: de groei in vragen over verzoeken om via het FNIK-budget ook de 'koude fase' te financieren, is het scheppen van meer duidelijkheid binnen Defensie belangrijk om discussies over het aanwenden van het FNIK-budget voor de 'koude fase' (voorbereiding, training en uitwisseling) te vermijden.

⁷ Bij het aantreden van kabinet Rutte (oktober 2010) is het Directoraat-generaal Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) overgegaan naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Daarmee is de bijdrage vanuit BZK ook overgegaan naar VenJ.

4.2 Aanbevelingen

Bij een eventuele herijking van het convenant kunnen mogelijk de volgende punten aangepast worden, zodat het convenant in de toekomst nog voldoende basis biedt:

1. Het FNIK budget is niet meer toereikend. Er is een groei van het aantal aanvragen waarneembaar en er is niet altijd rekening gehouden met loon- en prijsontwikkeling. Door de omvang van het budget te bezien kan het budget weer toekomst bestendig worden gemaakt.
2. Door afspraken in het convenant op te nemen over het uitkeren van loon- en prijsbijstelling aan het FNIK-budget, kan het FNIK-budget ook in de toekomst actueel blijven.
3. De verdeelsleutel in bijdrage aan de financiële middelen, zoals afgesproken in 2010, is niet een juiste afspiegeling van de werkelijk gerealiseerde uitgaven per aanvrager. Sommige aanvragers doen meer aanvragen dan voorzien. Ook wordt het FNIK-budget gebruikt door aanvragers die niet in de sleutel van 2010 zijn opgenomen. De verdeelsleutel zou derhalve geactualiseerd kunnen worden.
4. Het toegekende budget wordt als star ervaren voor de budgethouder; inspelen op nieuwe ontwikkelingen is moeilijk. Het bezien van een hogere frequentie van een evaluatie – enkel op financieel gebied – zou kunnen leiden tot meer flexibiliteit voor het FNIK-budget. Een nadeel hiervan is dat dit tot extra bureaucratie, bestuurlijke drukte en discussie over het budget kan leiden. Door de komst van het convenant zijn deze punten juist grotendeels aangepakt.
5. Sommige definities en artikelen laten ruimte voor interpretatie of zijn juist erg strikt (zie bijvoorbeeld artikel 5 van het convenant). Tot op heden heeft dit in de praktijk nog geen discussies opgeleverd. Echter, een aanscherping van deze passages zou overwogen kunnen worden om eventuele discussies in de toekomst te voorkomen.

Lijst met betrokkenen

Deelnemende organisatieonderdelen

1. Hoofddirectie Beleid (Defensie)
2. Directie Juridische Zaken (Defensie)
3. Directie Operaties (Defensie)
4. Directie Weerbaarheidsverhoging (VenJ)
5. Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden (VenJ)
6. Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (VenJ)
7. Het Openbaar Ministerie (VenJ)
8. Betrokkenen bij inzet in het Caribisch gebied (Defensie, VenJ en BZK)
9. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Afkortingen

Afkorting	Voluit
AST	Advanced Search Teams
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
BJZ	Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken
BuiZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CKMar	Commando Koninklijke Marechaussee
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CTT	Combat Tracker Team
CZMCARIB	Commandant Zeemacht Caribisch gebied
DDG	Defensie Duikgroep
Defensie	Ministerie van Defensie
DJOA	Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
DJZ	Directie Juridische Zaken (Ministerie van Defensie)
DNB	De Nederlandse Bank
DOPS	Directie Operaties (Ministerie van Defensie), J3 (operaties) en J8 (financiën)
DW	Directie Weerbaarheidverhoging (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
EODD	Explosievenopruimingsdienst Defensie
FNIK	Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht
HDB	Hoofddirectie Beleid (Ministerie van Defensie)
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control (Ministerie van Defensie)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IMCS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking
JISTRAC	inlichtingen verzamelen
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
LPO	Loon- en prijsontwikkeling
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
NSS	Nuclear Security Summit 2014
OM	Openbaar Ministerie (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
OPCO's	Operationele Commando's
OZI	Afdeling Operationele Zaken en Incidentmanagement (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
PaG	Parket-Generaal
UAV	Unmanned Aerial Vehicles
VCMS	Versterking Civiel-Militaire Samenwerking
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie