

Vergaderjaar 2017–2018

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2018

Zoals in het regeerakkoord gesteld, grijpen binnenlandse en internationale veiligheidsproblemen steeds meer in elkaar. De veiligheidssituatie van het Koninkrijk is de afgelopen jaren veranderd. Op een aantal punten is deze verslechterd en onze veiligheid is geen vanzelfsprekendheid. Een coherent veiligheidsbeleid is noodzakelijk om internationale dreigingen het hoofd te bieden. Het kabinet zet met de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS), de Defensienota en de nota voor het beleid ten aanzien van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS-nota) de strategische doelen, beleid en de inzet van het breed beschikbare instrumentarium uiteen. Het Budget Internationale Veiligheid (BIV) is één van de instrumenten waarmee het geïntegreerde beleid kan worden uitgevoerd.

Op 21 april 2017 (Kamerstuk 31 516, nr. 20) bent u geïnformeerd over de resultaten van de beleidsdoorlichting BIV. Middels deze brief vindt uw Kamer hierbij ook de inhoudelijke kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting.

De BIV-beleidsdoorlichting had als doel te bepalen welke bijdrage het BIV als instrument heeft geleverd aan het versterken van de geïntegreerde benadering voor vrede en veiligheid. De conclusie van deze beleidsdoorlichting was dat het BIV als instrument niet heeft bijgedragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering. Het BIV heeft noch een positieve noch een negatieve invloed gehad.

De beleidsdoorlichting stelt tevens vast dat de afgelopen jaren meer aan crisisbeheersingsoperaties is uitgegeven dan begroot. De financiële middelen van het BIV waren beperkt in verhouding tot de ambities van het kabinet. Dit bemoeilijkte in een aantal gevallen de besluitvorming over de financiering van activiteiten uit het BIV. Daarnaast vroeg de veranderende veiligheidssituatie om inzet van onder andere de krijgsmacht, in het kader

van de migratiecrisis en de toenemende Russische dreiging, waar de geldende BIV-criteria niet in zijn geheel op toepasbaar waren en waar ook geen andere passend financieringsinstrument voor beschikbaar was. Uiteindelijk is voor deze inzet besloten tot eenmalige basis financiering uit het BIV.

Aanbevelingen

In de beleidsdoorlichting zijn drie aanbevelingen opgenomen:

- 1) Budgetneutrale ontvlechting van de trekkingsrechten van Buitenlandse Zaken (BZ), Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en van Defensie uit het BIV.
- 2) Door de ontwikkeling van andere soorten inzet is er, naast een budget voor de inzet in crisisbeheersingsoperaties, ook behoefte aan afspraken over de financiering van:
 - Inzet van de krijgsmacht in het kader van nieuwe dreigingen vanuit de oost- en zuidflank;
 - Inzet van de krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen in het kader van rechtsstaatontwikkeling en migratie;
 - Flexibele en snel inzetbare capaciteit (mensen en middelen) voor conflictpreventie.
- 3) Een passend budget voor internationale inzet.

Achtereenvolgens wordt in voorliggende brief per aanbeveling de inhoudelijke reactie van het kabinet uiteengezet.

1. Budgetneutrale ontvlechting van de trekkingsrechten van BZ/BHOS en van Defensie uit het BIV

Het BIV bestaat uit drie onderdelen: crisisbeheersingsoperaties, overige activiteiten van Defensie en activiteiten van BZ en BHOS. Omdat de beleidsdoorlichting heeft geconstateerd dat een gezamenlijk budget voor ondersteunende activiteiten niet heeft geleid tot een verbetering van de geïntegreerde benadering, heeft het kabinet besloten om deze aanbeveling op te volgen en het BIV budgetneutraal te ontvlechten. Dit betekent dat de inzetondersteunende activiteiten en de daarbij behorende budgetten van BZ (30 miljoen euro), BH&OS (30 miljoen euro) en Defensie (59,5 miljoen euro) al bij de ontwerpbegroting op de betreffende begrotingen/begrotingsartikelen worden geplaatst in plaats van overheveling bij Voorjaarsnota. Op deze wijze is het resterende budget van 190 miljoen euro zuiver beschikbaar voor de additionele financiering van internationale inzet. Ontvlechting is voor alle partijen budgetneutraal en maakt een einde aan een budgettair ingewikkelde constructie.

2. Financieringsafspraken en verruiming van de criteria van het BIV

Het BIV was bij oprichting primair bedoeld voor de financiering van internationale crisisbeheersingsoperaties, vredesmissies en activiteiten en inzet die daaraan ondersteunend is (waaronder bijvoorbeeld capaciteitsopbouw en hervormingen van de veiligheidssector in derde landen). Echter, gelet op de veranderende internationale veiligheidssituatie en nieuwe uitdagingen, waaronder migratiestromen en de toenemende Russische dreiging wordt de krijgsmacht steeds vaker ingezet voor missies met een minder strikt crisisbeheersingskarakter. De huidige veiligheidssituatie vraagt dan ook om passende financiering van deze «nieuwe» vormen van inzet van de krijgsmacht dan wel politie- en civiele functionarissen. De afgelopen jaren betreft dit onder andere inzet in het kader van migratie (zoals de migratiegerelateerde inzet van het NAVO-vlootverband SNMG-2, *Border Security Teams* en inzet in operaties van

FRONTEX) en inzet in het kader van de geruiststellende maatregelen van de NAVO naar aanleiding van de nieuwe dreiging vanuit Rusland (waaronder *Baltic Air Policing* en de *enhanced Forward Presence*) als conflictpreventie.

In de afgelopen periode zijn de kosten van dergelijke inzet vaak betaald uit de defensiebegroting of op eenmalige basis toch vanuit het BIV. Het feit dat voor deze andersoortige inzet geen duidelijke financieringswijze is vastgesteld, zorgt onder andere voor vertraging in de besluitvorming voor de Nederlandse bijdragen aan deze inzet. In de toekomst kunnen uit het BIV dus voortaan de volgende soorten inzet worden gefinancierd:

- Inzet van de krijgsmacht in het kader van nieuwe dreigingen vanuit de oost- en zuidflank;
- Inzet van de krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen in het kader van rechtsstaatontwikkeling en migratie;
- Flexibele en snel inzetbare capaciteit (mensen en middelen) voor conflictpreventie;
- Inzet in crisisbeheersingsoperaties zoals nu ook al het geval.

Het gaat om een gedegen afweging van het belang van internationale inzet van de krijgsmacht, dan wel politie en andere civiele functionarissen. Zoals ook aangegeven in de GBVS, de Defensie nota en de BHOS nota, wordt voor alle vormen van inzet gestreefd naar een bredere geïntegreerde benadering met de verschillende instrumenten die Nederland ter beschikking heeft voor het buitenlandbeleid. Daarbij acht het kabinet het van belang dat voor Nederlandse inzet in het kader van internationale veiligheid een passend budget beschikbaar is.

3. Passend budget voor internationale inzet

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op de besluitvorming over het budget zijn de internationale veiligheidssituatie en de mede daaruit voortvloeiende opdracht van het kabinet om de veiligheid van Nederland en Nederlanders zeker te stellen. Met het oog op Nederland als betrouwbare partner speelt daarbij ook de Nederlandse *fair share*, als het gaat om inzet van de krijgsmacht in het buitenland. Het past in het ambitieniveau dat Nederland een evenredige bijdrage levert. In algemene zin is de afgelopen jaren gebleken dat het BIV niet toereikend is om de kosten voor de inzet van de krijgsmacht in het buitenland te dekken.

Mede met het oog op de voorziene actualisering van de Defensienota in 2020, de veiligheidsaanpak zoals gesteld in de GBVS en de conflictpreventiedoelstelling in de BHOS-nota zal ook het BIV over twee jaar opnieuw worden beschouwd. De doelstelling van het kabinet is, binnen de budgettaire kaders, elke twee jaar de omvang van het BIV te bezien in het kader van de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie.

In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Gereedstelling is geconstateerd dat inzet tot meer indirecte effecten op de gereedstelling leidt dan oorspronkelijk gedacht, inzet leidt op verschillende plekken in de defensieorganisatie tot verdringing van oefenings- en gereedstellingsactiviteiten. Deze verdringingseffecten beperken zich niet alleen tot de ingezette eenheid. Defensie moet hiervoor extra kosten maken. Het ligt voor de hand dat in de toekomst de kosten van deze indirecte effecten in de ramingen concreet inzichtelijk worden gemaakt en conform bestaande afspraken over de kosten van inzet worden vergoed uit het inzetbudget. Een inzetkostenregister, zoals in het IBO Gereedstelling is aanbevolen, helpt om tweede- en derde orde-effecten van inzet op de juiste wijze in de berekeningen mee te nemen en te compenseren.

De gezamenlijke besluitvorming door de ministers van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Defensie, en de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid blijft het uitgangspunt

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus