



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 21 april 2017
Betreft Beleidsdoorlichting BIV

Onze referentie

BS2017013698

Afschrift aan

de Voorzitter van de Eerste
Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en betreft
vermelden.*

Inleiding

In de brief van de minister van Defensie van 28 oktober 2015 (Kamerstukken 31516, nr. 13) is een beleidsdoorlichting van het Budget Internationale Veiligheid (BIV) aangekondigd. Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd en heeft betrekking op de periode 2012 tot en met 2015. Het rapport over de beleidsdoorlichting en het oordeel van twee onafhankelijke deskundigen over het uitgevoerde onderzoek bieden wij u hierbij aan.

Beleidsdoorlichting en belangrijkste conclusies

Een beleidsdoorlichting is een onderzoek waarin de doelstellingen van lopend beleid tegen het licht worden gehouden. Het beleid wordt beschreven en beoordeeld aan de hand van een aantal vragen. Op basis van kwalitatieve en kwantitatieve informatie wijst de doorlichting uit in hoeverre 'het beleid werkt'. De beleidsdoorlichting van het BIV wijkt af van de standaarddoorlichting omdat het BIV geen beleids- maar financieringsinstrument is. De doorlichting heeft dan ook als doel te bepalen welke bijdrage het BIV als *instrument* heeft geleverd aan het versterken van de geïntegreerde benadering. De geïntegreerde benadering bevordert de geïntegreerde besluitvorming in het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid, waarbij de inzet op de verschillende relevante beleidsterreinen wordt gecoördineerd. De beleidsdoorlichting heeft dus niet als doel het evalueren van de geïntegreerde benadering, noch het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de buitenlandse inzet als zodanig. Daarvoor bestaan andere – politieke – instrumenten, zoals de Artikel 100-procedure. Dit maakte de beleidsdoorlichting anders dan de meeste andere.

De conclusie van de beleidsdoorlichting luidt dat het BIV als instrument niet verder heeft bijgedragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering. Het BIV heeft noch een positieve noch een negatieve invloed gehad. Al voor de instelling van het BIV was er veel aandacht voor de geïntegreerde benadering, onder andere via de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO). Mede hierdoor waren de interdepartementale samenwerking en besluitvorming al voor de oprichting van het BIV beleidsmatig ingekaderd.

De afgelopen jaren is aan crisisbeheersingsoperaties meer uitgegeven dan begroot. De besluitvorming over de besteding van het BIV werd in een aantal gevallen bemoeilijkt doordat de financiële middelen beperkt waren in verhouding tot de ambities en doordat er verschillende opvattingen bestonden over de toepassing van de criteria voor de financiering van bepaalde activiteiten uit het BIV. Het budget is met ingang van de begroting 2016 met € 60 miljoen verhoogd tot € 190,5 miljoen. Hierdoor zijn de beperkingen echter slechts voor een deel opgeheven. Het gemiddelde bedrag dat in de jaren 2001 tot en met 2016 aan crisisbeheersingsoperaties is uitgegeven bedraagt € 250 miljoen (zie paragraaf 3.1.2 van het rapport).

Het BIV bestaat uit drie afzonderlijke onderdelen: de voorziening voor crisisbeheersingsoperaties, de trekkingsrechten van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BZ/BHOS) en de trekkingsrechten van Defensie. Deze onderdelen staan los van elkaar en het onderbrengen in één budget heeft geen meerwaarde blijkens het onderzoek.

Een factor die wel invloed heeft gehad op de toepassing van de geïntegreerde benadering is de ontwikkeling van de internationale veiligheidscontext. De veiligheidssituatie rondom Europa is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd, met toenemende instabiliteit in het oosten (Russische inmenging in Oost-Oekraïne en het optreden van de Russische krijgsmacht in territoriale wateren en luchtruim van Navo-bondgenoten) en het zuiden (de vluchtelingencrisis, de strijd tegen ISIS in Syrië en Irak en de ontwikkelingen in Turkije). Hier komt bij dat de Navo van de Europese lidstaten vraagt dat zij hun defensie-uitgaven verhogen en hun militaire inzet in conflictgebieden in de eigen regio vergroten. Bovengenoemde ontwikkelingen betekenen ook dat de Nederlandse krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen steeds vaker worden ingezet voor bondgenootschappelijke taken (*Standing Nato Maritime Group-2* ten behoeve van de migratieproblematiek, *Enhanced Forward Presence*, *Baltic Air Policing*) en taken in het kader van migratie (*Border Security Teams*). De verwachting is dat het beroep op de krijgsmacht in de nabije toekomst verder zal toenemen. Het BIV dekt deze wijzen van inzet nu niet. Het onderscheid tussen een crisisbeheersingsoperatie en andersoortige inzet is daarnaast niet altijd goed te maken. Dit kan ook in de toekomst voor veel discussie zorgen. Er worden nu per geval afspraken gemaakt over de financiering van andere soorten inzet.

De mogelijkheden om de doelmatigheid van een financieringsinstrument te onderzoeken zijn beperkt en dat bleek ook tijdens deze beleidsdoorlichting. De vraag of het BIV doelmatig is, wordt beantwoord in termen van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. Hierbij is gekeken naar het aantal overlegstructuren en naar het aantal overleggen binnen de bestaande overlegstructuren. Zeker in de beginfase heeft de instelling van het BIV geleid tot een toename van de bestuurlijke activiteiten en ook bij een aantal specifieke casussen is dit waarneembaar. Voor de crisisbeheersingsoperaties is er nauwelijks een verandering waarneembaar. Wel heeft de instelling van het BIV er voor gezorgd dat er meer contact is tussen de financiële directies van de verschillende departementen.

Aanbevelingen

In de beleidsdoorlichting zijn drie aanbevelingen opgenomen:

- 1) Budgetneutrale ontvlechting van de trekkingsrechten van BZ/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:
 - o inzet van de krijgsmacht in het kader van nieuwe dreigingen vanuit de oost- en zuidflank,
 - o inzet van de krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen in het kader van rechtsstaatontwikkeling en migratie, en
 - o flexibele en snel inzetbare capaciteit (mensen en middelen) voor conflictpreventie.
- 3) Een passend budget voor internationale inzet.

Oordeel onafhankelijke deskundigen

In overeenstemming met de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek hebben onafhankelijke deskundigen een oordeel uitgesproken over het uitgevoerde onderzoek. Het oordeel van de heer dr. J. van der Lijn en mevrouw dr. M.K. Houppermans gaat u hierbij toe. Ook zij onderstrepen de complexiteit van het onderzoek. Het beleidsinstrument en het beoogde doel zijn niet volledig te kwantificeren noch te isoleren van andere factoren. Hun oordeel is dat de beleidsdoorlichting BIV inzicht biedt in de doeltreffendheid van het beleid (BIV) en in de ontwikkelingen ten aanzien van het beoogde doel, namelijk versterking van de geïntegreerde benadering. Verder geeft de doorlichting beperkt inzicht in de doelmatigheid. Dit oordeel sluit aan bij de eerdere vaststelling dat het doorlichten van een financieringsinstrument zoals het BIV grenzen kent.

Vervolgstappen

De aanbevelingen vragen om een politiek oordeel en een politieke keuze over het ambitieniveau ten aanzien van de Nederlandse inzet voor internationale vrede en veiligheid, de richting waarin de krijgsmacht zich de komende jaren zal bewegen, en de wijze waarop de inzet van de krijgsmacht zal worden gefinancierd. Het huidige kabinet kan hier niet op vooruitlopen en laat een beleidsmatig oordeel over de doorlichting dan ook over aan het volgende kabinet.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

*DE MINISTER VAN BUITENLANDSE
ZAKEN*

J.A. Hennis-Plasschaert

A.G. Koenders

*DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE
HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING*

*DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN
JUSTITIE*

E.M.J. Ploumen

S.A. Blok