

Vergaderjaar 2011–2012

32 503

**Homogene Groep Internationale Samenwerking
2011 (HGIS-nota 2011)**

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 7

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2012

Hierbij informeren wij u over de aanscherping van de HGIS-afspraken over de financiering van crisisbeheersingsoperaties, die met ingang van 2013 van kracht worden. Hiermee geven wij invulling aan de motie Knops/Ten Broeke, die vraagt om verruiming van de HGIS-afspraken en de motie Aasted-Madsen-van Stiphout/Ten Broeke die vraagt om vergoeding van aan missies gerelateerde zorgkosten uit de HGIS.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

Inleiding

Naar aanleiding van de Beleidsbrief Defensie van april 2011 heeft de Kamer de motie Knops/Ten Broeke (Kamerstuk 32 733 nr. 12 d.d. 6 juni 2011) aangenomen. Het betreft een verzoek om de HGIS-afspraken te verruimen wat betreft de uitgaven die gemoeid zijn met de inzet van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties. De motie Aasted-Madsen-van Stiphout/Ten Broeke (Kamerstuknummer 30 139, nr. 69) vraagt om vergoeding van aan missies gerelateerde zorgkosten voor uitgezonden defensiepersoneel uit de HGIS. In deze brief wordt hieraan invulling gegeven.

Achtergrond

Sinds de instelling van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) in 1995 bestaat een structurele voorziening voor additionele uitgaven van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties. In de nota «Herijking van het buitenlands beleid» (TK, 1994–1995, 24 337, nr. 2) is hierover het volgende vastgelegd:

«Variabele kosten van vredesoperaties: Dit zijn de op defensiebegroting opgenomen additionele en materiële uitgaven van vredesoperaties die ontstaan vanaf het moment dat Nederlandse militairen daadwerkelijk worden ingezet in het kader van vredes en humanitaire operaties. In deze post zijn niet de kosten van investeringen opgenomen ten behoeve van de uitrusting voor vredesoperaties.»

Met deze voorziening kunnen de financiële consequenties van de inzet van Defensie in crisisbeheersingsoperaties het hoofd worden geboden. Missies hebben hierdoor geen verdringingseffect op de budgetten uit de defensiebegroting die zijn gereserveerd voor de reguliere bedrijfsvoering van de krijgsmacht.

Bij het vaststellen van de uitgaven in het kader van crisisbeheersingsoperaties staat additionaliteit centraal. Defensie kan additionele uitgaven ten laste brengen van de HGIS-voorziening op artikel 20 van de defensiebegroting die niet zouden zijn gemaakt gedurende de vredesbedrijfsvoering. Het gaat om variabele uitgaven die rechtstreeks verband houden met de inzet in missies van materieel en personeel. Voorbeelden in dezen zijn de uitzendtoelagen van militairen, het transport van en naar een missiegebied, de opbouw en de inrichting van kampen in het missiegebied, de voeding en de legering van de militairen en het onderhoud van materieel en brandstofverbruik ter plaatse.

Juist in een tijd van krappe budgetten is het van belang de uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties uit de juiste bron te financieren. Dit noopt tot een herbezinning op de interpretatie en kaders van de HGIS-afspraken uit 1995.

Bij de financiering van (grootschalige) missies in de afgelopen jaren is gebleken dat er uitgaven zijn die niet structureel ten laste van de HGIS worden gebracht, waar dat vanwege hun additionele karakter wel het geval zou moeten zijn. De oorzaken hiervan zijn tweeledig. Enerzijds gaat het om de interpretatie van de huidige afspraken uit 1995 en de uitwerking hiervan binnen de bedrijfsvoering van Defensie. Anderzijds heeft de ervaring van de afgelopen jaren geleerd dat de in 1995 gemaakte afspraken op een aantal punten dienen te worden aangescherpt.

De huidige afspraken zijn bezien op de verschillende kostenposten en bestaande interpretatieverschillen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Eenduidig. De afspraken moeten eenduidig en helder zijn, zowel voor de betrokken departementen als voor de Tweede Kamer.
- Eenvoudig. De afspraken moeten bestuurlijke drukte reduceren en interne processen vereenvoudigen. Dit sluit aan bij de afspraken ter zake binnen het Rijk en binnen Defensie.
- Verantwoordbaar. De afspraken moeten het mogelijk maken dat de uitgaven in het kader van crisisbeheersingsoperaties op gedegen wijze kunnen worden verantwoord.

Aanscherping huidige afspraken

Op basis van bovenstaande uitgangspunten zijn de volgende aanpassingen vastgesteld:

1. Inzetgereedstelling

Nadat een besluit over inzet is genomen, wordt een uit te zenden eenheid geformeerd en doorloopt deze voorafgaand aan de inzet een specifiek op deze inzet gericht gereedstellingstraject. Hoewel deze inzetgereedstelling feitelijk additionele uitgaven betreft, worden deze uitgaven momenteel niet ten laste gebracht van HGIS. Dit hangt onder meer samen met de formulering in de eerdergenoemde herijkingsnota uit 1995, waarin additionele uitgaven worden gedefinieerd vanaf het moment dat Nederlandse militairen daadwerkelijk worden ingezet. Hierdoor zorgen deze uitgaven voor verdringingseffecten in de reguliere gereedstelling. Vanaf 2013 zullen de uitgaven voor de inzetgereedstelling van de Operationele Commando's wel uit de HGIS worden gefinancierd.

2. Meer realistische benadering inverdieneffect

Bij ramingen voor inzet wordt rekening gehouden met inverdieneffecten in de gereedstelling. Hiervan is sprake als ten gevolge van de inzet bepaalde oefeningen van de desbetreffende eenheden worden geschrapt. Een ander inverdieneffect heeft betrekking op het verbruik van voorraden en het herstel van materieel. Omdat verbruik en herstel zijn gebudgetteerd wanneer er geen operatie plaatsvindt is een deel van de kosten van de operatie niet additioneel. Dat zorgt voor een inverdieneffect, waarvoor de HGIS niet wordt belast.

In de praktijk is gebleken dat de huidige berekening van het inverdieneffect niet altijd juist is. Bij langdurige inzet met een eenzijdig karakter voeren eenheden na afloop vaak een inhaalprogramma uit waarvoor extra vaardagen, vliegdagen en oefendagen nodig zijn, die dan met het inverdieneffect moeten worden verdisconteerd. Dat gebeurt op dit moment nog niet. Het gehanteerde vaste inverdienpercentage bij verbruikte voorraden en het herstel van materieel leidt tot overschrijding van de budgetten die hiervoor op basis van proportionaliteit beschikbaar zijn, wanneer er in een korte periode veel voorraden worden verbruikt (bijvoorbeeld munitie) of veel materieel wordt hersteld (bijvoorbeeld het herstel van het uit Uruzgan naar Nederland teruggekeerde materieel). Het vaste percentage leidt dus soms tot problemen.

Besloten is om de hoogte van het inverdieneffect voorafgaande aan iedere inzet te bepalen, waar mogelijk op basis van vaste regels of tarieven. Deze kunnen tijdens de missie worden gecorrigeerd op basis van aantoonbare additionele kosten.

3. Missiespecifieke investeringen

In beginsel accommodeert de HGIS alleen de exploitatie-uitgaven en niet de investeringsuitgaven voor crisisbeheersingsoperaties. Dit berust op het principe dat de krijgsmacht gereed moet zijn voor haar inzettaak en in dat kader beschikt over de hiervoor benodigde uitrusting. Deze reguliere uitrusting wordt gefinancierd vanuit het investeringsbudget in de defensiebegroting. Ook vervangingsinvesteringen in materieel, zoals genoemd in de motie Knops/Ten Broeke, maken onderdeel uit van dit reguliere gereedstellingsproces. De ervaring leert echter wel dat wordt geïnvesteerd in nieuw materieel voor één enkele specifieke missie, dat na beëindiging van die missie wordt afgestoten. In de toekomst zullen dergelijke investeringen ten behoeve van een specifieke missie onder voorwaarden en in onderlinge afstemming tussen de betrokken ministeries ten laste van het HGIS-budget kunnen worden gebracht. Het desbetreffende materieel wordt na afloop van de missie afgestoten. Daarbij komen de opbrengsten volgens de bestaande ontvangstenregeling ten goede aan de HGIS.

4. Zorg en nazorg

De uitgaven voor aan missies verbonden (na)zorgkosten voor uitgezonden defensiepersoneel worden slechts gedeeltelijk gefinancierd vanuit de HGIS. Dit betreft vooral de uitgaven voor zorg in het missiegebied en voor de adaptatieperiode tijdens de thuisreis. Het deel dat niet vanuit de HGIS wordt gefinancierd, heeft betrekking op uitgaven die vast onderdeel uitmaken van de bedrijfsvoering vanwege het permanente karakter van de zorg die Defensie militairen en veteranen biedt, waardoor de kosten daarvan niet in direct verband kunnen worden gebracht met een specifieke missie.

Om dit probleem te ondervangen en tevens invulling te geven aan de motie Aasted-Madsen-van Stiphout/Ten Broeke (Kamerstuknummer 30 139, nr. 69) die gaat over de zorgkosten van uitgezonden defensiepersoneel zal worden gewerkt met een (na)zorgtarief per uitgezonden militair, dat ten laste van de HGIS zal worden gebracht. In dat tarief zitten dan alle additionele uitgaven, die toe te rekenen zijn aan de HGIS. Dit zijn de uitgaven voor de missiespecifieke vaccinaties, de medische screening voorafgaand aan uitzending, de nazorgvragenlijst en het terugkeergesprek bij bedrijfsmaatschappelijk werk, de kosten voor de adaptatieperiode, een deel van de extra vergoeding die Defensie betaalt aan de ziektekostenverzekeraar vanwege het verhoogde risico en uitgaven op lange termijn voor invaliditeitsuitkeringen.

5. Vereenvoudiging door tarifiering

Bij het niet, niet volledig, of niet op de juiste wijze ten laste brengen van additionele uitgaven speelt de complexiteit van verrekening voor de bedrijfsvoering een rol. Deze complexiteit kan worden vermeden door het invoeren van tarifiering. Op dit moment wordt bij een deel van de crisisbeheersingsoperaties (vooral bij maritieme en luchtoperaties) al op basis van een dergelijk tariefsysteem gewerkt. Door dit uit te breiden naar alle crisisbeheersingsoperaties (vooral landoperaties) kan de complexiteit verder worden verminderd. Dit past tevens bij de beoogde vereenvoudiging van bestuur en bedrijfsvoering. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat niet alle aspecten van een inzet in een tarief zijn te vangen. Naast de tarieven zal altijd sprake blijven van enig maatwerk. Het gebruik van tarieven zal in beginsel geen consequenties hebben voor de hoogte van de ramingen.

Financiële implicaties

De financiële implicaties van deze aangepaste afspraken verschillen sterk per missie. Op basis van extrapolatie wordt vooralsnog rekening gehouden met een gemiddelde stijging van de ramingen voor crisisbeheersingsoperaties met 10 tot 15 procent, met een financieel belang van € 20 tot € 30 miljoen euro.

Implementatie

De gewijzigde afspraken met betrekking tot de inzetgereedstelling, het inverteffect en missiespecifieke investeringen worden geïmplementeerd met ingang van 2013 en in de voorbereiding daarop verwerkt in de ontwerpbegroting Defensie 2013.

De ontwikkeling van een tariefsysteem voor landoperaties en de zorg en nazorg zal enige tijd vergen. Deze tarieven dienen ook door de Auditdienst Defensie te worden gevalideerd. Het streven is om deze afspraken vanaf de ontwerpbegroting 2014 te implementeren.