

Vergaderjaar 2020–2021

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

Nr. 61

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

In het regeerakkoord Rutte-II «Bruggen slaan» (Bijlage bij Kamerstuk 33 410, nr. 15) werd in 2012 het Budget Internationale Veiligheid (BIV) geïntroduceerd om vorm te geven aan de geïntegreerde benadering bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies.

Op 21 april 2017 (Kamerstuk 31 516, nr. 20) bent u geïnformeerd over de resultaten van de beleidsdoorlichting BIV die antwoord gaf op de vraag welke bijdrage het BIV als *instrument* heeft geleverd aan het versterken van de geïntegreerde benadering. Op 28 maart 2018 (Kamerstuk 31 516, nr. 23) heeft uw Kamer ook de inhoudelijke kabinetsreactie op deze beleidsdoorlichting ontvangen. Daarin werd aangegeven dat het BIV over twee jaar opnieuw zou worden beschouwd.

Met deze brief wordt invulling gegeven aan deze toezegging door in te gaan op:

1. De strategische kaders en de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie.
2. Financieringsafspraken en verruiming van de criteria van het BIV.
3. Een passend budget voor internationale veiligheid.

De strategische kaders en de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie

Het internationale veiligheidsbeleid en de daarbij horende strategische doelen worden door het kabinet in verschillende documenten uiteengezet, zoals de (tussenrapportage van de) Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS), de Defensienota en -visie, en de BHOS-nota. Het BIV maakt daar onderdeel van uit als een van de voornaamste instrumenten waarmee het geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid tot uitvoering kan worden gebracht.

Recent zijn uw Kamer twee strategische documenten toegekomen waarin wordt ingegaan op de veranderende veiligheidssituatie in de wereld: de tussenrapportage van de GBVS (Kamerstuk 33 694, nr. 57) en de Defensievisie 2035 (Kamerstuk 34 919, nr. 71). In zowel de tussenrapportage van de GBVS als de Defensievisie 2035 wordt benoemd dat dreigingen niet alleen zijn toegenomen, maar ook diverser, complexer en onvoorspelbaarder van aard zijn geworden. Ook is er sprake van nieuwe vormen van dreiging.

Bijvoorbeeld de zogenaamde hybride dreigingen manifesteren zich op verschillende terreinen (zoals diplomatiek, militair, economisch en in het informatiedomein) tegelijk en zijn niet altijd gemakkelijk te attribueren. Ook nieuwe dreigingen zoals ongewenste buitenlandse inmenging, cyberaanvallen, georganiseerde criminaliteit/ondermijning en de negatieve consequenties van klimaatverandering manifesteren zich vaker en vereisen een adequaat antwoord.

In de Defensievisie 2035 wordt daarnaast aangegeven dat ook bestaande dreigingen, zoals terrorisme, de onrust in het Midden-Oosten en de toegenomen Russische en Chinese (Kamerstuk 28 676, nr. 328) assertiviteit, niet weg zijn en in omvang toenemen.

Deze toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid maken dat de Nederlandse veiligheidsbelangen steeds vaker worden bedreigd. Daarbij is het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse dreigingen moeilijker te maken. Dreigingen die zich buiten onze landsgrenzen vormen, raken ons Koninkrijk namelijk steeds vaker op directe wijze.

Hierdoor is een strikte scheiding tussen de drie hoofdtaken¹ van Defensie, zoals momenteel wordt gehanteerd, steeds kunstmatiger geworden. Naast het fysieke grondgebied, wordt ook het beschermen van de Nederlandse belangen in het digitale domein steeds belangrijker. Daarnaast moeten directe dreigingen vaak en soms gelijktijdig zowel in het buitenland als binnen de grenzen van het Koninkrijk worden bestreden. Interne en externe veiligheid zijn in deze context onlosmakelijk met elkaar verbonden (Kamerstuk 30 821, nr. 81). Daarbij is door zowel de NAVO als de EU als reactie op de toenemende dreiging het gereedheidsniveau van snel inzetbare eenheden verhoogd, wat tot gevolg heeft dat ook Nederland een significante hoeveelheid eenheden stand-by moet hebben staan. Hierdoor neemt het aantal taken van Defensie alsmede een aantal andere partijen toe, verandert de wijze van inzet en vindt deze daarbij ook vaker op nationaal grondgebied plaats.

De veranderende veiligheidssituatie en de veranderende manier van conflictvoering geven aanleiding tot zowel een andere inzet van de krijgsmacht, als tot de inzet van nieuwe middelen door de krijgsmacht zoals ook in de Defensievisie 2035 is aangegeven. In geval van een internationale inzet heeft dit gevolgen voor de aanwending van het BIV. Hierop wordt in het vervolg van deze brief nader ingegaan.

Financieringsafspraken en verruiming van de criteria van het BIV

Het BIV bestond bij oprichting uit drie onderdelen: crisisbeheersingsoperaties, overige activiteiten van Defensie en activiteiten van Buitenlandse Zaken/Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (de

¹ Hoofdtaken Defensie: (1.) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk, (2.) Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, (3.) Ondersteuning (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal.

zogenoemde trekkingsrechten van deze drie ministeries). Omdat de beleidsdoorlichting uit 2017 constateerde dat een gezamenlijk budget voor ondersteunende activiteiten niet had geleid tot een verbetering van de geïntegreerde benadering, maar wel een complexe budgettaire constructie betrof, is het BIV voor wat betreft de trekkingsrechten in 2018 budgetneutraal ontvlochten. Het BIV staat nu op de artikelen 1 en 11 (geheime missie-uitgaven van de MIVD) van de begroting van het Ministerie van Defensie.

Criteria voor financiering uit het BIV

Als gevolg van de veranderende veiligheidssituatie en nieuwe uitdagingen die leidden tot nieuwe vormen van inzet is in 2018 besloten ook missies met een minder strikt crisisbeheersingskarakter uit het BIV te financieren (Kamerstuk 31 516, nr. 23). Uit het BIV worden sinds 2018 de volgende soorten inzet 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.

Op de defensiebegroting wordt nog altijd gerefereerd aan de term «crisisbeheersingsoperaties» om te verwijzen naar uitgaven binnen het BIV. Echter, door de verruiming van de criteria voor financiering uit het BIV in 2018 dekt de term «crisisbeheersingsoperaties» de uitgaven uit het BIV niet meer. In het vervolg zal daarom gesproken worden over «internationale inzet» om deze vier soorten inzet samen te vatten. De defensiebegroting kent bij artikel 1 in het vervolg dan drie sub-artikelen: internationale inzet, nationale inzet en overige inzet.

De verruiming van de criteria had als beoogd effect om meer duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden om verschillende soorten internationale inzet uit het BIV te financieren. Door de formulering van deze eenduidige financieringscriteria komt de besluitvorming over de Nederlandse bijdragen op dit punt sindsdien gemakkelijker tot stand.

Financieringsafspraken

Uit het BIV kunnen *directe* additionele kosten, ten behoeve of ten gevolge van een inzet, worden gefinancierd die bovenop de reguliere uitgaven in de bedrijfsvoering en gereedstelling gemaakt worden. Gemaakte additionele kosten moeten voldoen aan één van de volgende voorwaarden om ten laste van het BIV te kunnen worden gebracht:

- De kosten zouden niet zijn gemaakt indien de inzet niet had plaatsgevonden; of
- Het betreft (onder bepaalde voorwaarden, zoals doelmatigheid) missie specifieke investeringen.

Voorbeelden van additionele kosten die uit BIV gefinancierd kunnen worden zijn kosten bij een internationale inzet voor de opbouw van een kamp, de betaling van havengelden of extra slijtage van materieel vanwege inzet.

Uit het BIV worden naast de directe additionele kosten voor internationale inzet contributies gefinancierd voor de EU (met betrekking tot het ATHENA-mechanisme en mogelijk vanaf 2021 de eerste pijler (voorheen ATHENA) van diens opvolger, de *European Peace Facility*), de NAVO (in het kader van het *Alliance Operations and Missions* (AOM) budget), het

Een passend budget voor internationale veiligheid

Het BIV is één van de instrumenten waarmee het geïntegreerde veiligheidsbeleid kan worden uitgevoerd. 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. Het BIV heeft een bijzondere positie binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) aangezien het een voorziening betreft. Dat betekent dat gedurende het jaar bewust budgettaire ruimte wordt gehouden voor eventuele urgente nieuwe internationale inzetten gedurende het jaar. Zodoende hoeft niet bij ieder besluit voor inzet naar financiering te worden gezocht (hetzij generaal of specifiek), maar kan het BIV worden aangewend.

Zoals in de beleidsdoorlichting uit 2017 werd geconcludeerd, was het budget van het BIV tussen 2014 en 2017 ontoereikend (Kamerstuk 31 516, nr. 20). Tussen 2014 en 2018 is er in totaal circa € 368 miljoen meer gerealiseerd dan het (op dat moment) beschikbare budget per jaar; dat is gemiddeld ongeveer € 74 miljoen per jaar. Door de eenmalige bijdrage aan het BIV in 2014 voor MINUSMA en onder andere VN-ontvangsten in het kader van deze missie zijn de meerkosten gefinancierd. De afgelopen twee jaar is het BIV toereikend gebleken door incidenteel lagere uitgaven, o.a. vanwege het uitstel van verplichtingen in het kader van de *Reset en Redeployment* in Mali in 2019 en vanwege het tijdelijk stilleggen van activiteiten in missies en tijdelijk terughalen van personeel uit missiegebieden in 2020 door COVID-19. Ondanks het toereikende budget was er echter geen structurele bewegingsruimte om eventuele extra grote langjarige internationale inzet te financieren. Op dit moment is er wel flexibele budgettaire ruimte om incidentele nieuwe kortlopende missies uit te kunnen voeren.

De verwachting is dat het BIV ook in de komende jaren slechts beperkt ruimte biedt voor nieuwe internationale inzet. Indien een volgend kabinet het wenselijk acht om de in de strategische kaders geformuleerde ambities voor internationale inzet volledig in te vullen, dan zal opnieuw besluitvorming over dekking nodig zijn. De structurele omvang van het BIV, met uitzondering van de MIVD gerelateerde missie uitgaven en de reservering voor de uitvoering van het HR-arrest inzake Srebrenica (Kamerstuk 35 450 X, nr. 1), daalt vanaf 2021 van 195,3 miljoen naar in totaal € 180,3 miljoen. Daarbij is, zoals reeds aangegeven in 2018, besloten ook missies met een minder strikt crisisbeheersingskarakter uit het BIV te financieren, als gevolg van de veranderende veiligheidssituatie en nieuwe uitdagingen die leiden tot nieuwe vormen van inzet (Kamerstuk 31 516, nr. 23). De financiële impact van dit besluit betrof voor 2018 en 2019 samen ongeveer € 71,3 miljoen.

Zoals eerder in deze brief is geconstateerd, kan de verslechterende veiligheidssituatie en de veranderende manier van conflictvoering aanleiding geven tot zowel een andere inzet van de krijgsmacht, als de inzet van nieuwe middelen door de krijgsmacht. Dit heeft in geval van additionele of andersoortige internationale inzet financiële gevolgen voor de aanwending van het BIV. Andersoortige of additionele inzet kunnen leiden tot beperkte(re) financiële ruimte. Daardoor kan het, vooral in een urgente situatie, mogelijk complexer worden om snel te besluiten tot een nieuwe inzet.

Daarbij komt dat het BIV op dit moment niet wordt gecompenseerd voor loon- en prijsbijstelling, terwijl een groot deel van de kosten binnen het BIV wel degelijk onderhevig is aan loon- en prijsontwikkelingen.

Het is aan een volgend kabinet om te bezien wat de constatering in deze Kamerbrief, alsmede de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie en nieuwe uitdagingen die nieuwe vormen van inzet vergen, betekenen voor het BIV.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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

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