

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013

Nr. 149

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 juli 2013

Nederland is gebaat bij stabiliteit en welvaart in de wereld. Vrede en veiligheid zijn hiervoor essentiële voorwaarden en ontwikkeling is hiermee onlosmakelijk verbonden. De complexe problematiek in crisisgebieden vraagt voorts, en niet zelden, om gelijktijdige interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, opbouw van instituties en sociaaleconomische ontwikkeling. Voor duurzaam herstel van de veiligheid en stabiliteit is in veel gevallen de inzet van zowel civiele als militaire capaciteiten vereist. Met de instelling van het nieuwe structurele Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) van 250 miljoen euro onderstreept dit kabinet het belang van de 3D-benadering (*defence, diplomacy, development*) bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies. Dit budget komt dan ook ter beschikking voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid. Nederland bouwt daarmee voort op de ervaringen en geleerde lessen van onder meer de missie in Afghanistan, de UNMISS-missie in Zuid-Soedan en het bilaterale veiligheidsprogramma in Burundi. In al deze gevallen gaan ontwikkeling, veiligheid en diplomatie hand in hand.

Een goed functionerende internationale rechtsorde is voor Nederland, met zijn open grenzen en samenleving, de beste garantie voor vrijheid, veiligheid en welvaart. Het is daarom van belang dat Nederland actief bijdraagt aan de inzet in crisissituaties en concreet inhoud geeft aan de bondgenootschappelijke verplichtingen in bijvoorbeeld NAVO en EU-verband. Het voorkómen van instabiliteit, in nabij gelegen regio's en verder gelegen fragiele staten, dient de internationale rechtsorde, en dus ook de Nederlandse economische en veiligheidsbelangen. Tevens acht dit kabinet het van belang om bij te dragen aan het voorkomen van humanitaire crises, het bevorderen van de mensenrechten en het behalen van de internationale ontwikkelingsdoelen.

De kern van ons beleid wordt gevormd door de samenhang tussen de verschillende activiteiten van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking verder vorm te geven. Ook de inzet van Veiligheid en Justitie maakt, daar waar nodig, deel uit van de geïntegreerde aanpak. Nederland werkt bij voorkeur in multilateraal verband. Uiteraard hoeft Nederland niet altijd op alle onderdelen tegelijkertijd zelf actief te zijn. Dit kan bijvoorbeeld ook via de NAVO, de EU of de VN. Wel zal er bij de financiering van activiteiten uit het BIV steeds weer rekening wordt gehouden met de verschillende belangen en perspectieven van de betrokken spelers.

Belangen en verantwoordelijkheden

Het regeerakkoord onderstreept het belang van vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden en fragiele regio's door de instelling van het BIV. Zoals gesteld in de nota «Wat de wereld verdient», kijken we naar militaire en politieke aspecten, waarbij het uitgangspunt is dat onze activiteiten ontwikkelingsrelevant zijn en bijdragen aan het oplossen van de problemen in een land of regio. Dat houdt in dat de Nederlandse inzet onder andere bijdraagt aan de bescherming van de burgerbevolking, het voorkomen of beheersen van humanitaire crises, het bevorderen van duurzame veiligheid en stabiliteit. Bij de aanwending van het BIV worden eveneens de strategische belangen op het buitenlands veiligheidsgebied meegewogen. Het betreft:

1. Internationale verantwoordelijkheid:

Wordt bijgedragen aan de internationale rechten en plichten van landen, bijvoorbeeld op het gebied van humanitair recht, preventie van crises, veiligheidsraadresoluties, mensenrechten, *Responsibility to Protect* evenals andere bondgenootschappelijke plichten?

2. Veiligheidsbelangen:

Is er sprake van een directe of indirecte dreiging voor het Koninkrijk der Nederlanden en zijn belangen, bijvoorbeeld door grensoverschrijdende dreigingen zoals terrorisme, piraterij, internationaal georganiseerde misdaad (e.g. mensensmokkel, drugshandel) en ongewenste migratiestromen?

3. Economische belangen:

Wordt bijgedragen aan de economische belangen van het Koninkrijk der Nederlanden, zoals handelsbevordering, het creëren van een *level playing field* voor de exportsector, de ontwikkeling van de top-sectoren?

Het BIV biedt ruimte voor de financiering van bestaande activiteiten van Defensie, BHOS, V&J en BZ, evenals voor nieuwe initiatieven in de komende jaren. Het eerste jaar, 2014, is een overgangsjaar waarin de belangen en verantwoordelijkheden verder zullen worden uitgewerkt. Er zullen geen noodhulpactiviteiten worden gefinancierd uit het BIV. Noodhulp wordt immers verstrekt op basis van de humanitaire principes. Met het BIV beoogt Nederland zijn goede positie op het internationale toneel verder uit te bouwen. Als het gaat om de verdere ontwikkeling van 3D-capaciteiten kan Nederland zich binnen de NAVO, EU en VN tot gidsland ontwikkelen.

Inzet die gefinancierd wordt uit het BIV kan gericht zijn op een scala van activiteiten, variërend van bijvoorbeeld de vier categorieën van de *Responsibility to Protect* (het voorkómen van genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuiveringen) tot het monitoren van vredesakkoorden, opleiding en training, herstellen van de orde, hervorming van de veiligheidssector, grensbewaking, het beschermen van goederenstromen, rechtsstaatontwikkeling en capaciteitsopbouw. Voorbeelden zijn de Nederlandse inzet in UNMISS in

Zuid-Soedan en UNTSO onder meer op de Golan, de EU-trainingsmissie Somalië en de ISAF-missie in Afghanistan, en de anti-piraterijoperaties EU-Atalanta en NAVO-*Ocean Shield*. Tevens valt te denken aan de financiering van activiteiten die de inzet in bijvoorbeeld vredesmissies of fragiele staten ondersteunen. Hierbij kan het gaan om de inzet van *enablers* zoals transportvliegtuigen, maar ook om de beveiliging van diplomaten en ambassades in gebieden waar dat noodzakelijk is.

Operationele aspecten

Met de instelling van het BIV wordt niet alleen een financiële ambitie verwezenlijkt. Dit kabinet ziet het ook als een uitgelezen kans om het operationele concept van de 3D-benadering verder te versterken. Een aantal maatregelen moet tot een effectievere inzet leiden, te weten:

- 1) Analyse en assessments
Contextanalyses zullen, daar waar mogelijk, onderdeel worden van de voorbereiding van en de besluitvorming over aanwending van het BIV. Contextanalyses beschouwen politieke, economische, sociale en veiligheidsontwikkelingen en brengen fundamentele aspecten in kaart, waaronder de oorzaken van conflicten, knelpunten voor ontwikkeling, het speelveld van actoren en de toegevoegde waarde van Nederland. Er zal gebruik worden gemaakt van de kennis en deskundigheid die, ook buiten de rijksoverheid en op internationaal niveau, aanwezig is. Dit creëert ook weer nieuwe mogelijkheden voor *early warning* en preventieve activiteiten in landen waar conflicten sluimeren.
- 2) Langetermijnstrategie en flexibiliteit
Met het oog op de slechte uitgangspositie in (post)conflictsituaties kan de internationale gemeenschap belangrijke bijdragen leveren aan wereldwijde stabiliteit en veiligheid. Dan moet er wel snel en flexibel kunnen worden opgetreden. Ook is het van belang om realiteitszin te tonen als het gaat om het tijdpad. Langdurige betrokkenheid is veelal nodig. Activiteiten maken, daar waar mogelijk, deel uit van een langetermijnstrategie gericht op een duurzame aanpak van de problemen in conflictgebieden. Het spreekt voor zich dat aansluiting bij de prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren (overheden, maatschappelijke actoren) de voorkeur heeft. In geval van een snel opkomende crisis is directe inzet soms noodzakelijk, bijvoorbeeld om de burgerbevolking te beschermen. Maar ook dan blijft de ontwikkeling van een langetermijnperspectief van belang, onder andere om missies goed te kunnen beëindigen. Per situatie zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het streven naar resultaten, de bereidheid risico's te accepteren en de capaciteit om deze te beperken.
- 3) ODA en non-ODA: Door non-ODA en ODA-activiteiten bij het BIV onder te brengen, kan de samenhang tussen verschillende activiteiten beter worden vormgegeven. Te denken is aan crisisbeheersingsoperaties, internationale terrorisme- en criminaliteitsbestrijding en capaciteitsopbouw. Op internationaal niveau streeft Nederland naar een verruiming van de ODA-criteria, waarbij ontwikkelingsrelevantie centraal staat. Naar verwachting kunnen de ervaringen met het BIV (in de toekomst), eventueel in combinatie met de resultaten van het lopende Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO), hieraan een nuttige bijdrage leveren.
- 4) Besluitvorming en interdepartementale samenwerking: De Minister van Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking is, in overeenstemming met de Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de aanwending van middelen uit het Budget Internationale Veiligheid. Besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid en uitgevoerd.

Financiering

De middelen van het BIV staan vanaf 2014 op de begroting van BHOS. Uit het budget kunnen zowel ODA en non-ODA als militaire en civiele activiteiten worden gefinancierd. Vooraf wordt er geen verdere verdeling gemaakt binnen het budget. Alle middelen blijven in beginsel deel uitmaken van de HGIS en vallen onder de begrotingsverantwoordelijkheid van de Minister voor BHOS. Na gezamenlijke besluitvorming worden de middelen gefaseerd toegekend aan andere begrotingsartikelen binnen de HGIS. Dit wordt gemeld aan de Kamer bij eerste of tweede suppletore begroting of in de slotwet. In overeenstemming met de uitwerking van de motie-Knops/Ten Broeke (Kamerstuk 32 733, nr. 7 van 13 juni 2012), zijn de specifieke afspraken over uitgaven van Defensie voor crisisbeheersingsoperaties onder HGIS ongewijzigd van toepassing. Op grond hiervan wordt het mogelijk meer uitgaven (naar schatting 10 tot 15 procent) aan missies toe te rekenen dan voorheen. Het BIV zal niet worden gebruikt voor de instandhouding van de krijgsmacht.

Het BIV en Stabiliteitsfonds zullen zoveel mogelijk complementair worden ingezet. Het Stabiliteitsfonds heeft tot doel om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden aan programma's die op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling liggen en op korte termijn een katalytisch effect hebben. Het Stabiliteitsfonds onderscheidt zich van andere vormen van financiering door een grote mate van flexibiliteit en door de korte besluitvormingsprocedure en biedt zo ruimte om bij onverwachte crisissituaties snel te handelen. De projecten gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds hebben in het algemeen een korte looptijd en komen vaak ad hoc tot stand.

Monitoring en evaluatie

Over de uitvoering van het BIV zal jaarlijks worden gerapporteerd, naast de reguliere verantwoording via de begrotings- en jaarverslagcycli. Begin 2016 zal het IOB het BIV doorlichten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert